

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Oskar Kilk

DISKRIMINEERIMISKEELD JA ÜLESÜTLEMISKAITSE PÕHIMÕTE  
KUI ETTEVÕTTE KAALUTLUSRUUMI PIIRANG

Magistritöö

Juhendaja  
PhD Merilin Kiviorg

Tartu  
2020

# Sisukord

Sissejuhatus .....	3
1. Töötaja põhiõigused töölepingu ülesütlemise kontekstis.....	9
1.1. Vabadus põhiõigusena ja põhiõigused töösuhtes .....	9
1.2. Tööõiguse sotsiaalmajanduslikud sihid.....	14
1.2.1. Tööõiguse muutlikud tõekspidamised.....	14
1.2.2. Poliitikaeesmärgid töölepingu seaduses .....	16
1.2.3. Euroopa Liidu õiguse mõju poliitikaeesmärkide legitiimsusele ülesütlemiskaitse õigustamisel .....	18
1.3. Kutsevabadus Eesti põhiseaduses .....	20
1.3.1. Põhiseaduse § 29 ajalooline taust .....	20
1.3.2. Tegeliku vabaduse tagamine seoses tööga .....	23
1.3.3. Riigi kohustused töötingimuste tagamisel ja põhjendamatu ülesütlemine .....	25
1.4. Kaitse põhjendamatu vallandamise eest põhiõigusena .....	28
1.4.1. Kaitse põhjendamatu vallandamise eest ja sotsiaalne õiglus.....	28
1.4.2. Mõjuva põhjuse kriteerium Eesti tööõiguses.....	32
1.4.3. Sotsiaalse õigluse rahvusvaheline kontekst.....	36
2. Ettevõtlusalane kaalutlusruum ja diskrimineerimiskeeld .....	41
2.1. Tööandja põhiõigused .....	41
2.1.1. Tööandja asjassepuutuvate põhiõiguste kindlaks määramine .....	41
2.1.2. Juriidiline isik põhiõiguste kandjana .....	44
2.2. Ettevõtlusvabadus ja ettevõtlusalane kaalutlusruum.....	48
2.2.1. Ettevõtlusvabaduse käsitlused .....	48
2.2.2. Vabadus tegeleda ettevõtlusega ja turumajanduse tagatis .....	52
2.2.3. Ettevõtlusalane kaalutlusruum ja privaatautonomia.....	56
2.3. Diskrimineerimiskeeld .....	60
2.3.1. Diskrimineerimiskeelu olemus .....	60
2.3.2. Diskrimineerimiskeeld seadusandluses .....	64
2.3.3. Positiivsed erimeetmed.....	67
2.3.4. Erineva kohtlemise õigustatus töösuhtes.....	71
Kokkuvõte .....	76
<i>Prohibition of Discrimination and Protection Against Unfair Dismissal as Limits of Entrepreneurial Discretion. Summary .....</i>	<i>81</i>
Kasutatud kirjandus .....	88
Kasutatud õigusaktid .....	92
Kasutatud kohtupraktika.....	93

## Sissejuhatus

Viimastel aastatel on nii Eestis, aga ka Euroopas laiemalt ägenenud diskussioon euroopalike väärtuste üle. Ühiskonnas tekitavad pingeid muuhulgas immigratsiooni, seksuaalvähemuste ja naiste õigustega seotud teemad. Arvestatav osa inimesi leiab, et euroopalikud väärtused tähendavad eelkõige kristlikke väärtusi ja nn traditsioonilist peremudelit. Teistsuguseid lähenemisi peetakse tihtipeale euroopaliku eluviisi õõnestamiseks. Nn Euroopa õõnestamise hirm on kahtlemata tugevnenud ka seoses ligemale kümme aastat kestnud suhtelise majandusliku paigalseisuga. Arvestatav toetus on tekkinud gruppidele, kes väljendavad jõuliselt ja sageli ka väga jämedalt vähemuste suhtes vaenulikke seisukohti.

Samas on juhtimis- ja majanduskirjanduses juba mitmekümne aasta jooksul kujunenud vägagi konsensuslik tõekspidamine, et mitmekesisus, rahvusvahelisus ja võrdõiguslikkus on ettevõtete edukuse seisukohast asendamatu tähtsusega. Vastavalt Oxfordi ettevõtete sotsiaalse vastutuse käsiraamatule<sup>1</sup> oli juba 1973. aastal vähemuste värbamine (ingl k *minority hiring*) suurettevõtete jaoks sotsiaalse vastutuse teema number üks. Ka on edukate organisatsioonide juhtimises organisatsiooni kultuuri ja väärtuste kujundamine kesksel kohal. Mitmekesisuse, tolerantsuse ja võrdõiguslikkuse on prioriteediks seadnud peaaegu kõik<sup>2</sup> maailma suurimad ja edukamad ettevõtted. Lisaks töökeskkonna ja konkurentsivõimega seotud kaalutlustele peavad ettevõtted arvestama ka vägagi teravaks muutunud avalikkuse reaktsioonidega. Ettevõtte seostamine töötaja seisukohtade, tegude või poliitiliste vaadetega saab kergesti tekitada olulist kahju ettevõtte mainele ja töökeskkonnale. Ettevõtetele ei andestata passiivsust väärtusotsuste tegemisel, isegi kui asjaolud on ebaselged või probleemi seos ettevõttega ei ole vahetu. Näiteks on Ameerika Ühendriikides väga terava tähelepanu all ettevõtete otsused seoses reklaami ostmisega populaarsetes jutusaadetes, mille saatejuht satub mõne skandaali keskmesse.

Ettevõtete jõulisem suhtumine eelnimetatud väärtuste kaitsmisesse on omakorda kaasa toonud nn konservatiivsete vaadete allasurumise ja selliste vaadetega töötajate diskrimineerimise süüdistusi. Viimastel aastatel on suurimat tähelepanu saanud Google'i ideoloogilise kajakambri kaasus, kus Google vallandas tarkvarainseneri, kes ettevõttesiseses memos süüdistas ettevõtet konservatiivide, valgete ja asiaatide diskrimineerimises mitmekesisuspoliitika raames.

---

<sup>1</sup> Crane, A. (toim) jt. The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility. – Oxford University Press 2013, lk 33.

<sup>2</sup> Selles osas väljendavad oma seisukohti hägusena peamiselt Hiina ja Jaapani päritolu tippettevõtted, kes rõhutavad vastastikust lugupidamist, ühiskondlikku harmooniat ja kõrgeid eetilisi standardeid, kuid ei nimeta otsesõnu võrdõiguslikkust või kultuurilist mitmekesisust.

Ühendkuningriigis on ühisrahastuskampaaniaga kogutud ligi 100 000 naela Maya Forstateri õigusabikulude katmiseks asjas, milles ta süüdistab tööandjat diskrimineerimises veendumuste alusel. Maya Forstater võttis avalikult ja väga kriitiliselt sõna seoses transsoolist inimeste õigustega oma sugu ise määrata.<sup>3</sup> James Damore'i ja Maya Forstateri kaasused on olulistes osades erinevad<sup>4</sup>, kuid mõlemal juhul tõstatub küsimus, kui õigustatud on tööandja väärtushinnangud töötaja veendumuste ja väljenduste suhtes. Ka Eestis on tõstatatud süüdistusi konservatiivsete vaadete või veendumuste alusel diskrimineerimise kohta.<sup>5</sup> Ettevõtete mure<sup>6</sup> selle pärast, kuidas töötajate käitumine ja väljendused mõjuvad ettevõtte mainele ja töökeskkonnale, kasvab seoses suurenenud avaliku tähelepanuga inimõigustele ja sotsiaalmeedia tähtsuse tõusuga.

Käesoleva töö eesmärgiks on selgitada töösuhte poolte peamisi põhiõiguslikult kaitstud positsioone olukorras, kust töötaja maailmavaate ja ettevõtte huvide vahel tekib konflikt. Diskrimineerimiskeeld on Eesti põhiseaduses (PS)<sup>7</sup> ja rahvusvahelistes inimõigusdokumentides sätestatud avaralt. Kuid millel põhineb üldse töötaja väidetav subjektiivne õigus töösuhte jätkumise suhtes? Tööõiguses on ülesütlemiskaitse põhimõtte üldtunnustatud, kuid põhiõiguste konflikti korral on vaja täpsemalt mõista selle põhimõtte põhiõiguslikku põhjendatust. Teiselt poolt on vaja välja selgitada, millisel põhiõiguslikul alusel põhineb tööandja positsioon ning milline on diskrimineerimiskeelu roll. Töö hüpoteesiks on väide, et ettevõtetel ei ole märkimisväärset võimalust tugineda enese määratud väärtustele. Ettevõtetel on küll võimalik mingis ulatuses valida, kui jõuliselt ühe või teise väärtuste eest seista ning kui progressiivselt neid väärtusi sisustatakse, kuid neid valikuid tehes on võimalik lähtuda vaid põhiseaduslikust väärtussüsteemist, mis omakorda on otseselt mõjutatud eelkõige Euroopa Kohtu (EK) ja

---

<sup>3</sup> Cristofani, B. Companies are increasingly worried about what their employees say. – The Economist International, 27.02.2020. – <https://www.economist.com/international/2020/02/27/companies-are-increasingly-worried-about-what-their-employees-say> (02.04.2020).

<sup>4</sup> James Damore ei esitanud memos teaduslikust konsensusest lahknevaid faktiväiteid või isiklike veendumusi. Tööandja heitis ette üldistamist ja stereotüüpide toetamist. Maya Forstater ei väida, et tema seisukohad tuginevad teaduslikele allikatele, vaid esitleb neid isiklike veendumustena, mis väärivad kaitset. Ka olid tema avalikud kommentaarid ründavad konkreetsete isikute suhtes. Damore'i memo oli kirjutatud poliitkorrektses toonis.

<sup>5</sup> Eesti Kirikute Nõukogu, vastandudes ühiskonnas levivale homoseksuaalsuse heakskiitmisele ja propageerimisele, tõlgendab inimõiguste võõrandamisena juhtumeid, kui traditsiooniliste heteroseksuaalsete veendumuste või nendest lähtuvate avalduste pärast hakatakse kedagi ühiskonnas marginaliseerima või diskrimineerima. Ka konservatiivne sihtasutus Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks leiab, et võrdse kohtlemise seaduse muutmise eelnõus ette nähtud diskrimineerimiskeelu laiendamine viib mitmete ühiskonnagruppide, aga ennekõike kristlaste diskrimineerimiseni. – Eesti Kirikute Nõukogu seisukoht homoseksuaalsuse küsimuses. – Eesti Kirikute Nõukogu 16.10.2008. – <http://www.ekn.ee/inc.lakitus.php?id=308> (23.03.2020); SA Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks (SAPTK) juhatuse esimehe Varro Vooglaidi seisukoht sotsiaalministeeriumile seoses võrdse kohtlemise seaduse muutmise seaduse eelnõuga, 30.08.2017. – <http://objektiiv.ee/wp-content/uploads/2017/08/SAPTK-seisukoht-seonduvalt-V%C3%B5rdKS-eeln%C3%B5uga-20170830.pdf> (23.03.2020).

<sup>6</sup> Cristofani 2020.

<sup>7</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) seisukohtadest. Turumajanduslikus ühiskonnas peab ettevõtetel olema arvestatav vabadus ettevõtte väärtuste kaitseks ja organisatsioonikultuuri kujundamiseks. See kaalutlusruum piirab vältimatult töötajate väljendusvabadust, eraelu puutumatust. Need piirangud, teatud ulatuses, on paratamatud ja vajalikud. Erimeelsuste keskmes on aga eelkõige liberaalse maailmavaate väidetav eelistamine ja konservatiivse maailmavaatega töötajate diskrimineerimine. Palju avalikkuse tähelepanu on saanud näiteks olukorrad, kus kodumajutuse pidaja või kondiiter on keeldunud kristlikest veendumustest lähtuvalt kliente teenindamast.<sup>8</sup> Võib küsida, miks peaks tööandjal olema õigus lähtuda nõndanimetatud äärmusliberaalsest maailmavaatest ja sellega vastuollu läinud töötajaid karistada, kui näiteks kristlikest veendumustest lähtuv pereettevõtte ei või vastavatel moraalsetel alustel valikuid teha? Ühelt poolt näib paradoksaalne, et diskrimineerimiskeelu põhimõttele tuginevad oma retoorikas grupid, kes taotleavad enese vabastamist diskrimineerimiskeelu järgimise kohustusest. Kuid diskrimineerimine on lubamatu ka poliitiliste veendumuste alusel ja veendumusvabadus ei saa kaitsta vaid ühiskonna enamuse poolt heaks kiidetud seisukohti.

Sellist tüüpi vastuoludes saab esile tuua paljude erinevate põhiõiguste riiveid. Näitena võib asjaoludest tulenevalt oluliseks kujuneda töötaja usuvabadus, sõnavabadus, väljendusvabadus või näiteks õigus eraelule. Käesoleva töö sisuks on aga töösuhte olemuse ja lõpetamise suhtes kesksete põhiõiguslike kaalutluste analüüs Eesti õigussüsteemis. Selle töö käsitlusest jäävad välja ka erijuhtumid nagu religioossete eesmärkidega ettevõtted, avalik-õiguslikud asutused või riigiettevõtted. Kuigi töö põhineb Eesti õigusel, on käsitletavad põhiõiguslikud ja ka tööõiguslikud küsimused suuremas osas asjakohased ka rahvusvaheliselt, eriti Euroopas.

Töösuhte poolte põhiõigusi hindab kohus peaaegu alati töölepingu ülesütlemisega seotud vaidlustes ja lahendamata erimeelsused seoses töötaja põhiõiguste piiramisega päädivad lõpuks paratamatult töölepingu lõpetamisega. Ka kõik laiemat tähelepanu saanud tööalase diskrimineerimise vaidlused<sup>9</sup> on seotud töölepingu väidetava õigustamatu lõpetamisega. Seega on esimeseks uurimisküsimuseks selgitada, miks töölepingu lõpetamine üldse vajab põhjendamist. Ülesütlemiskaitse põhimõtte on tööõiguses üldiselt tunnustatud, kuid antud teema nõuab ülesütlemiskaitse põhimõtte põhiõiguslikku käsitlust.

---

<sup>8</sup> SAPTK juhatause esimehe Varro Vooglaidi seisukoht sotsiaalministeeriumile seoses võrdse kohtlemise seaduse muutmise seaduse eelnõuga, 30.08.2017.

<sup>9</sup> Nt EIKo 15.01.2013, 48420/10, 59842/10, 51671/10 ja 36516/10, *Eweida and Others vs the United Kingdom*; EKo 14.03.2017, C-157/15, *Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding vs G4S Secure Solutions NV*; EKo 14.03.2017, C-188/15, *Asma Bougnaoui, Association de défense des droits de l'homme (ADDH) vs Micropole Univers SA*.

Tööõiguse arengus on järjest enam liigutud konkreetsetelt töötaja tervist, ohutust ja muid üksikuid õigusi kaitsvatelt piirangutelt töötaja erinevate põhiõiguste ja inimväärikuse kaitsesele. Ka on oluliselt muutunud suhtumine tööõiguse rolli sotsiaalsete eesmärkide saavutamisel ja majanduse arengus. Juba üle kümne aasta tagasi kehtima hakanud töölepingu seadus (TLS)<sup>10</sup> põhineb turvalise paindlikkuse põhimõttel (ingl k *flexicurity*), mille olemuseks on sotsiaalse turvalisuse ja paindliku tööturu eesmärkide kombineerimine<sup>11</sup>. Kui selgepiirilistel majanduslikel põhjustel töölepingu lõpetamine on tööandja jaoks küllaltki lihtne<sup>12</sup>, siis töötaja isikuga seotud põhjustel pole töölepingu ülesütlemise eelduseks oleva mõjuva põhjuse sisustamine nii selge. TLS § 88 lg 1 kohaselt võib tööandja töölepingu erakorraliselt üles öelda töötajast tuleneval mõjuval põhjusel, mistõttu on oluline seda kriteeriumit selgitada.

Kuna ülesütlemiskaitse põhimõte on olemuselt tööandja vabaduse piirang, tuleb teiseks püstitada uurimisküsimus selle kohta, millised on need tööandja põhiõigused, mida ülesütlemiskaitse ja ka diskrimineerimiskeeluga piiratakse. Seejuures on vaja välja selgitada, millistele põhiõigustele saab tööandja oma väärtushinnangutele tuginedes toetuda. Lisaks analüüsin töös diskrimineerimiskeelu põhiõiguslikku olemust ja mõju ettevõtte vabadusele väärtushinnangutele tugineda. Selleks käsitlen kõigepealt diskrimineerimiskeelu põhiõiguslikku olemust ja suhet üldisesse võrdsuspõhiõigusesse ning seejärel erineva kohtlemise õigustatust töösuhtes diskrimineerimiskeelust lähtuvalt.

Tööõiguse põhimõtetest laiemalt on Eesti erialakirjanduses kirjutatud eelkõige 2009. aastal jõustunud TLS-i eel. Hiljem on tähelepanu saanud kitsamad teemad nagu kaugtöö, erinevad töö vormid jms. Ülesütlemiskaitse põhimõtte laiemat põhiõiguslikku analüüsi Eesti erialakirjandusest ei leia ja seda põhimõtet käsitletakse<sup>13</sup> pigem kui ajaloolist fakti või tööõiguse üldpõhimõtet.

---

<sup>10</sup> Töölepingu seadus. – RT I, 19.03.2019, 94.

<sup>11</sup> TLS-i eelnõu seletuskirja kohaselt alustati seaduse kaasajastamise konsultatsioone ühendatuna Euroopa Ühenduse tööõiguse rohelise raamatu konsultatsioonidega. Turvaline paindlikkus on ka rohelises raamatus kirjeldatud töepoliitika keskne põhimõte. – Töölepingu seaduse eelnõu 299 SE algatamise seletuskiri. Sotsiaalministeerium 2008, lk 2; Roheline raamat. Tööõiguse ajakohastamine 21. sajandi sõlmküsimuste lahendamisel. – Euroopa Ühenduste Komisjon, Brüssel 22.11.2006. – [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/com/com\(2006\)0708\\_/com\\_com\(2006\)0708\\_et.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com(2006)0708_/com_com(2006)0708_et.pdf) (14.02.2020); põhjalikum käsitlus: Muda, M. Turvaline paindlikkus uues töölepingu seaduses. – Juridica 2012/4.

<sup>12</sup> Lihtne selles mõttes, et üheselt mõistetava töömahu vähenemise või töö lõppemise olukorras ei ole töölepingu lõpetamisele seatud olulisi piiranguid ega koormavaid kohustusi. Võimalusel teise töö pakkumine, etteteatamistähtaja järgimine ja ettenähtud hüvitised ei ole kuigi koormavad. Keerulisemaks võib küll mõningates olukordades osutuda koondamissituatsiooni enda tõendamine, kuid see on eraldi teema.

<sup>13</sup> Käsitlused on üldjoontes seotud tööõiguse arendamisega lähtuvalt eesmärgist muuta töösuhteid paindlikumaks ja samas säilitada töötajale turvalisus. Näiteks kirjutab Merle Muda, et „tulenevalt töötaja kaitse eesmärgist on aastakümneid lähtunud põhimõttest, et töölepinguid sõlmitakse üldjuhul tähtajatult.“ – Muda 2012, lk 300.

Ettevõtlusvabadusega seotud kohtupraktikat on Eestis hulgaliselt<sup>14</sup>, kuid Eesti õiguskirjanduses ettevõtlusvabaduse olemuse sisulist käsitlust peaaegu pole. Nii kohtupraktikas kui ka õiguskirjanduses on ettevõtlusvabadust üldjuhul kaalutlusena või argumendina vaid nimetatud, kuid ei analüüsita seda, milline ikkagi on see põhiõiguslik hüve<sup>15</sup>, mida selle põhiõigusega kaitstakse. Ka puudub ettevõtlusvabaduse selge vahetegu ettevõtte privaatautonomoomia ja ettevõtlusvabaduse kaitsealal.

Diskrimineerimiskeeld on nii Euroopa kui ka Eesti avalikkuses ehk üks enim tähelepanu pälvinud põhiõigusi puudutav teema. Samal ajal on aga EIK ja EK praktikas diskrimineerimine, eelkõige kaudne diskrimineerimine leidnud palju tähelepanu, kuid Eesti riigikohtus üsna vähe. Võrdsuspõhiõiguse olemust on põhjalikult käsitlenud Madis Ernits oma doktoritöös<sup>16</sup> ja PS kommentaarides<sup>17</sup>. Seda käsitlust analüüsin töö teises osas.

Tegemist on kvalitatiivse uurimistööga. Töös kasutan eelkõige analüütilist meetodit asjassepuutuvate põhiõiguste sisu selgitamiseks PS, inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK)<sup>18</sup> ja Euroopa Liidu (EL) õiguse süsteemis. Ka kasutan ajaloolist meetodit nende põhiõiguste eesmärkide väljaselgitamiseks ning selgitamiseks, kuidas neid olulisi põhiõigusi ja õiguspõhimõtteid on mõjutanud ühiskondlikud muutused viimastel aastakümnetel. Nii tööõiguse, ettevõtluspoliitika, diskrimineerimiskeelu kui ka inimõiguste rollis üldiselt on kindlasti toimunud olulised arengud võrreldes PS vastuvõtmise ajaga.

Töö aluseks on peamiste õigusallikadena PS, EL-i aluslepingud ning peamised rahvusvahelised inimõigusi ja tööõigust mõjutavad dokumendid, samuti tööõigusega seotud Eesti seadused ja EL-i teised õigusaktid. Õigusaktide tõlgendamisel ja analüüsil tuginen riigikohtu, EIK ja EK<sup>19</sup> otsustele, määrustele ja EK kohtujuristi ettepanekutele. Kolmandaks allikate grupiks on eelnimetatud õigusaktide kommentaarid ning neid õigusakte ja vastavat kohtupraktikat analüüsiv teaduskirjandus ning muud asjassepuutuvad seisukohad.

---

<sup>14</sup> Käsper, K. Ettevõtlusvabadus ja Eesti. – Maksumaksja 2015/10, lk 2.

<sup>15</sup> Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Justiitsministeerium 1997. – [www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/prof\\_robert\\_alexey\\_pohioigused\\_eesti\\_pohiseaduses.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/prof_robert_alexey_pohioigused_eesti_pohiseaduses.pdf) (22.03.2020). – „Määratlusega, et mingi tegu, seisund või õiguslik positsioon kuulub mõne põhiõiguse kaitsevaldkonda, öeldakse, et see tegu, seisund või õiguslik positsioon kujutab endast põhiõiguslikult kaitstavat hüve“.

<sup>16</sup> Ernits, M. Constitution as a System. – Dissertationes Iuridicae Universitatis Tartuensis 75. University of Tartu Press 2019.

<sup>17</sup> Ernits, M. Põhiseaduse § 12 kommentaarid. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj.– Tallinn: Juura 2017.

<sup>18</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK). – RT II 2010, 14, 54.

<sup>19</sup> Euroopa Liidu Kohus koosneb kahest kohtust – Euroopa Kohtust ja Üldkohtust.

Töö on jagatud kahte peatükki. Esimeses osas käsitlen töötaja põhiõigusi seoses tööga, eelkõige seoses tööõiguses tunnustatud ülesütlemiskaitse põhimõttega. Esimese peatüki eesmärgiks on välja selgitada, milline on ülesütlemiskaitse põhimõtte põhiõiguslik põhjendatus ja milline on üldisemalt töötaja kaitsmise põhjendatus PS-s.

Teise osa eesmärgiks on välja selgitada, milliseid juriidilisest isikust tööandja põhiõigusi töötaja kaitsmisel riivatakse. Eelkõige keskendun ettevõtlusvabaduse põhiõigusele ja ettevõtlusalase kaalutlusruumi mõistele. Esmalt käsitlen juriidilisest isikust äriettevõtetele põhiõiguste omistamist üldiselt ja seejärel küsimust, millisel põhiõigusel ja mis ulatuses põhineb ettevõtte kaalutlusruum. Viimasena käsitlen seda, kuidas ettevõtlusalase kaalutlusruumi piiritlemisel tuleks käsitleda diskrimineerimiskeeldu.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad: diskrimineerimine, inimõigused, põhiõigused, töölepingu lõpetamine, tööõigus.



# 1. Töötaja põhiõigused töölepingu ülesütlelemise kontekstis

## 1.1. Vabadus põhiõigusena ja põhiõigused töösuhtes

Eesti Vabariik on PS preambuli kohaselt rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele. PS kommentaari kohaselt on vabadus asetatud selles loetelus esikohale, kuna liberaalse riigi keskmes asub kõikide võrdse vabaduse idee. Üldise vabadusõiguse idee leiab oma väljenduse PS § 19 lg 1 sõnastuses, kus on kasutatud klassikalist stereotüüpset väljendit vaba eneseteostuse kohta, mis tähendab üldise vabadusõiguse taandamist põhiliselt tegevusvabadusele. Üldine tegevusvabadus on alternatiivne vabadus midagi teha või tegemata jätta. Õigus üldisele tegevusvabadusele on seega õigus teha või tegemata jätta seda, mida tahetakse.<sup>20</sup> Seejuures ei sisalda see üldise vabadusõiguse idee mingisugust väärtushinnangulist lävendit.

M. Ernits kirjutab PS kommentaaris, et põhiõigust vabale eneseteostusele võiks põhimõtteliselt mõtestada kahel moel. Esiteks, pidades kaitstuks ainult olulisemaid ja väärtuslikemaid eneseteostuse viise, oleks sättel lüngatäitmise funktsioon – säte tagaks need olulised ja väärikad eneseteostuse viisid, mis on sama olulised kui kataloogis sisalduvad vabadused. Teiseks lähenemisviisiks on tõdemus, et kui § 19 lg 1 ei nimeta erinevalt muudest põhiõigustest vabaduse eset, siis saab selleks vabaduse esemeks olla ainult vabadus ise. Eneseteostusvabaduse vaieldavus näitab, et eneseteostus saab olla vaba ainult siis, kui selle sisu võib igaüks enda jaoks ise defineerida, ja eelistama peaks esimest lähenemisviisi. PS § 19 sätestab vaba eneseteostuse kaudu üldise vaimse vabaduse, olles sel viisil üks inimväärikuse garantii (§ 10) peamisi väljundeid PS tekstis.<sup>21</sup>

Põhiõigused laienevad PS § 9 lg 2 kohaselt ka juriidilisele isikule niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. See, millises ulatuses üldise vabadusõiguse äriühingule laiendamist nende üldiste eesmärkide ja selle vabaduse olemusega kooskõlas olevaks pidada saab, ongi käesoleva töö üks põhiküsimusi. Seda küsimust käsitlen töö teises osas ja siinkohal piisab tõdemusest, et lähtuma peab vähemalt vabaduse eeldusest – *in dubio pro libertate*.

Praktikas ei pruugi olla lihtne eristada juriidilise isiku vabadusõigust selle juriidilise isiku nimel ja huvides tegutsevate füüsiliste isikute vabadusest oma rolli täitmisel. Keerukus iseenesest aga

<sup>20</sup> Narits, R. jt. Põhiseaduse preambul, komm 10.

<sup>21</sup> Ernits, M. Põhiseaduse § 19, komm 3–5.

ei tähenda, et seda eristust teha ei tule ja õiguste maksmapanemisel tuleb ikkagi valida, millisele õigusele tuginetakse.

Seega analüüsides füüsilise või juriidilise isiku, töötaja või tööandja õigust mingil viisil käituda või mitte käituda, oleks vale alustada küsimusega, mis õigusele või õigustusele tuginedes seda tehakse. Lähtuda tuleb ikkagi igaühe õigusest teha seda, mida ta soovib. Ilmselt vastab selline lihtne tõdemus iseenesest mõiste „vabadus“ üldlevinud tähendusele. Kuid praktikas, eriti seoses töösuhetega, püstitatakse küsimus pigem vastupidisest lähtepunktist. Kuna töösuhted on traditsiooniliselt olnud põhjalikult ja imperatiivselt reguleeritud valdkond, on arusaadav, et tavaliselt küsitakse, kas tööandja tohib teatud viisil käituda, mitte seda, kas selline käitumine pole keelatud. Eesti lähiajalugu mõjutab kindlasti ühiskondlikku hoiakut selle suhtes, mida ettevõtluses ja töösuhtes peetakse õigeks ja õiglaseks<sup>22</sup>. Seadusega sätestatakse tööandjale tihtipeale konkreetsed lubatud käitumisviisid ning ka üldisest lepinguõigusest tulenevad reeglid, mis seovad tööandjaid samamoodi nagu teisi isikuid teistes tsiviilõiguslikes suhetes.

Harjumuspärased reeglid kahtlemata kujundavad hoiakuid selle suhtes, mis on lubatud või õiglase<sup>23</sup>. Väga suur osa ettevõtte valikuid mõjutavad vähem või rohkem töötajaid ja seega on lihtne samastada kogu ettevõtte tegevusvabadust selles osas tööõiguse poolt kirjeldatud valikutega ruumiga. Milline võib olla töökorraldus? Kuidas võib töötaja tööd kontrollida? Millise kuvandi loomist või hoidmist saab töötajatelt nõuda? Milline peab olema töökeskkond ja milliseid käitumis- või riietumisreegleid tohib kehtestada? Kuidas võib töötajaid valida, erinevalt kohelda, vallandada? Praktikas ei oma üldjuhul suurt tähtsust, kas küsitakse, mis õigusega tööandja midagi teeb või kas tööandja tegevusvabadus peaks olema selles osas piiratud. Küsimus annab märku võimalikust vastuolust tööandja ja töötaja huvide vahel ning puudutab tööõiguse erilist staatust, kus töötajat kaitseb eriregulatsioon.

Allumine tööandja kontrollile töösuhtes riivab otseselt paljusid töötaja põhiõigusi. Nii peab töötaja teatud situatsioonides avaldama eraelulisi andmeid, et tööandja saaks omakorda tagada oma kohustuste täitmist – näiteks lisapuhkuse võimaldamine puudega lapse vanemale. Sellistes olukordades saab tööandja õigusi ja vajadusi töötaja põhiõiguste vastu kaaluda. Kahtlemata on

---

<sup>22</sup> Näiteks Heino Siigur kirjutab, et 1992. aastal töölepingu seaduse kiire vastuvõtmine oli seotud vajadusega töösuhete reguleerimiseks üleminekul käsumajanduselt turumajandusele ning muudatustega ühiskondlikus ja riiklikus korras. Ta lisab, et küllalt pikkade etteteatamistähtaegade kehtestamine tulenes nõukogude tööseaduse mõjust ja sellest, et Eesti taasiseseisvumisel oli ette näha ulatuslikku tööpuudust. – Siigur, H. Eesti tööseaduste täiustamisest. – *Juridica* 2007/2, lk 90.

<sup>23</sup> Ka G. Tavits kirjeldab tööõiguse arengut seoses ühiskonna muutumisega ning ütleb, et „paratamatult tuleb arvestada ühiskonnas omaks võetud reguleerimistasemega“. – Tavits, G. Individuaalse tööõiguse põhimõisted. – *Juridica* 2003/9, lk 635.

selliste põhiõiguste konfliktide hulgas lihtsamaid ja keerukamaid olukordi. Terviseandmete töötlemisel riivatakse töötaja eraelu ja privaatsust. Põhimõtteliselt võiks ju öelda, et töötaja ei pea terviseandmeid avaldama ja tööandja peaks lihtsalt uskuma, kui töötaja ütleb, et tal on õigus saada vaba aega, hüvitist või et tema tervises seisundiga ei kaasne riske tööohutusele. Siiski on selle riive õigustatus peaaegu konsensuslikult aktsepteeritud ja riiklikult detailselt reguleeritud. Seega on küllaldaselt olukordi, kus töötaja väga olulisi põhiõigusi ettevõtluse ja töösuhte reaalsustest lähtuvalt piiratakse ning need piirangud on nähtavad, arusaadavad ja loomulikud.

Ulatuslikum keerukus põhiõiguste probleemistikule ilmneb, kui vastuollu lähevad tööandja ja töötaja üldisemad huvid ja vabadused ning arvesse tuleb võtta ka töösuhtest tulenev laiemat majanduslikku ja sotsiaalset mõjuvõimu. See tähendab, et tööandjate soov vältida avalikku seostamist mingisuguste poliitiliste seisukohtadega, vältida enese tõmbamist vastuolulistesse teemadesse või hoida neutraalset kuvandit ja töökeskkonda, võib piirata näiteks töötaja sõnavabadust, veendumusvabadust. Isegi kui tegu pole selge keeluga, võivad eeldatavad potentsiaalsed tagajärjed töösuhtele jahutada vähendada töötaja valmisolekut oma seisukohtade väljendamiseks. Võib öelda, et need vastuolud ei tõstatu üldjuhul kuigi konkreetset ja riived ei pruugi üksikjuhtumi näitel olla väga teravad. Igasuguse sotsiaalse koostöö või suhtlusega käib kaasas mõningane enesekontroll. Teisalt on töösuhtega kaasnev mõjujõud ühiskonnas vaieldamatult väga suur ja töösuhtest lähtuv domineeriv positsioon võib ühiskonnas tervikuna omada suurt mõju eriti vähemuses olevate seisukohtade ja veendumuste suhtes.

Kui selline vastuolu konkreetset juhul ikkagi konflikti või töösuhte lõpetamiseni viib, ei ole õiguspärase lahenduse leidmine lihtne. Lisaks – erinevalt konkreetsete ja argiste konfliktide situatsioonidest, on see töösuhte dimensioon riiklikult peaaegu reguleerimata. Rääkida saab ehk vaid põhiõiguste kaudsest mõjust. Tänapäevases vaba turumajandusega ühiskonnas on töösuhe inimese eksistentsi ja inimväärikuse suhtes keskse tähendusega. Töökoht ei ole vaid majanduslik valik. Töökoht peegeldab isiku staatust ja mainet, töökoht on inimese eneseväljenduse ja eneseteostuse vahend ning määrava tähtsusega elatusallikas<sup>24</sup>.

On vägagi vaieldav, mil määral saab töösuhet oma olemuselt iseloomustada puhtalt lepingulise suhtena<sup>25</sup>. Tööõiguslik analüüs ei saa tugineda üldistatud õiguslikele kategooriatele, millesse on paigutatud töösuhte kui keerulise sotsiaalse nähtuse elemendid. Näiteks Ameerika Ühendriikide tööõiguses, mis on ise väga mitmetahuline ja raskesti piiritletav mõiste,

---

<sup>24</sup> Allen QC R. jt. *Employment Law and Human Rights*. Third Edition. – Oxford University Press 2018, lk 7.

<sup>25</sup> Honeyball, S. *Great Debates in Employment Law*. Second Edition. – Palgrave 2015, lk 64.

käsitletakse töösuhet osaliselt lepinguõigusliku doktriini kohaselt ja osaliselt staatusliku õigussuhtena. Lisaks nendele kahele doktriinile mõjutavad töösuhteid erinevad eiregulatsioonid, mis tihti eiravad traditsioonilisi doktriine ja seega teevad võimatuks ka tööõiguse klassifitseerimise traditsiooniliste kontseptsioonide alusel<sup>26</sup>.

Ka Eestis hakati töölepingut ühe võlaõigusliku lepingu eriliigina ja tsiviilõigusesse kuuluvana käsitlema alles võlaõigusseaduse väljatöötamisega 1990ndate lõpus<sup>27</sup>. 1997. a kirjutas Gabriel Tavits, et „vaatamata oma nimetusele ei reguleeri tööõigus mitte ainult töö tegemist kui sellist, vaid tööd tegeva isiku – töötaja – õiguslikku seisundit.“<sup>28</sup> Nüüdseks on tööleping Eesti õiguses selgelt üheks võlaõiguslikuks lepinguks, kuigi mõningad tööõiguslikud normid kuuluvad ka avaliku õiguse hulka<sup>29</sup>. Õiguse sisu ei peaks siiski lähtuma definitsioonidest. Tööõiguse eriline iseloom ja töösuhete keskne tähtsus töötaja jaoks tähendab, et töösuhetes lepingupoolte huvide tasakaalupunkti otsides tuleks vältida kergekäelisi võrdlusi ja analoogiaid teiste lepingutüüpidega. Töösuhete erilise tunnustamine võrreldes teiste lepinguliste suhetega seisneb eelkõige mõistete nagu „õiglus“ ja „mõistlikkus“ sisustamises. Leian, et põhiõiguste kontekstis tasub töölepingu erilisust ja olulisust ühiskonnas kindlasti tunnustada. Näiteks ei saa töölepingu ülesütlemist poolte huvide tasakaalupunkti leidmiseks lihtsalt kõrvutada näiteks üürilepinguga. Ka ei saa liiga kergekäeliselt tugineda lepinguvabaduse põhimõttele kui asjale iseeneses, arvestades, et töösuhetes tõstatuvad keerukamad küsimused üldjuhul just lepinguvabaduse enese piiramise õigustatusega seoses.

Enam-vähem kõik olulised erimeelsused, mille osas töösuhete pooled üksmeelele ei jõua, viivad töösuhete jätkumise küsimuseni. Põhjendatuse kriteeriumi sisustamine on seega probleemistiku keskmes ja töölepingu ülesütlemise põhjendatuse hindamine ongi sisuliselt ainus olukord, kus kohtulikult kaalutakse töötaja ja tööandja põhiõigusi. Oluline on tunnustada selle olukorra tähtsust inimeste põhiõiguste tagamisel. Teiseks on aga vaja töölepingu ülesütlemisega seotud vaidlustes ära tunda põhiõiguste roll ja kaalukus.

Peaaegu alati annab kohus või töövaidluskomisjon<sup>30</sup> töötaja põhiõiguste riive ja selle õigustatusele hinnangu vaidlustes, mis on seotud töölepingu ülesütlemisega. Vaidluse töölepingu ülesütlemise põhjendatuse osas võib tekitada mingisugune korraldus või reegel,

---

<sup>26</sup> Goldman, A. L., Corrada, R. L. Labour Law in the USA. 3rd revised edition. – Kluwer Law International 2011, lk 87.

<sup>27</sup> Tavits, G. Töölepingu õigusliku reguleerimise võimalused. – Juridica 1998/1, lk 6; Orgo, I.-M. Töölepingu lõpetamise korra reguleerimise erinevatest võimalustest. – Juridica 1998/2, lk 77.

<sup>28</sup> Tavits, G. Töötaja kohustused tööõigussuhtes. – Juridica 1997/4, lk 165.

<sup>29</sup> Varul, P. jt. Tsiviilõiguse üldosa. Õigusteaduse õpik. – Tallinn: Juura 2012, lk 21.

<sup>30</sup> Edaspidi, lihtsuse huvides, ei ole töövaidluskomisjoni eraldi nimetatud.

mida töötaja võib pidada lepingu või seadusega vastuolus olevaks. Vastava korralduse ignoreerimine ei too veel kaasa tagajärgi, kui tööandja sellega lepib. Iseenesest on võimalik, et töötaja vastava korralduse kohtus vaidlustab, kuid tõenäolisem on, et töötaja annab järele või jääb ootama tööandja reaktsiooni korralduse rikkumisele. Olenemata sellest, kas töötaja vaidlustab korralduse või hiljem töölepingu ülesütlemise, peab kohus otsustama, kas tööandjal oli õigus töötajale sellist korraldust anda.

Ühes riigikohtu otsusele kirjutatud eriarvamuses selgitas riigikohtunik T. Tampuu, et TLS § 88 lg 1 p 3 „nimetatud mõistlikud korraldused“ saavad olla vaid seaduslikud korraldused<sup>31</sup>. Antud asjas oli küsimuseks lepingutingimuste kehtivus ja tõlgendamine, kuid üldisemalt ei ole kahtlust, et ebaseaduslikust – ja seega ebamõistlikust – korraldusest ei saa tuleneda õigustus töölepingu ülesütlemiseks tööandja poolt. Õigusvastaseks ei tuleks seejuures pidada ainult korraldust, mis on seadusega keelatud, vaid ka sellist korraldust, mille järgimine ei ole seaduse alusel töötaja jaoks kohustuslik. Ka eelnimetatud eriarvamuses leidis Tampuu, et seaduslikuks ei saa pidada töötaja kohustust nõustuda töölepingus kokku lepitud tingimuste muutmisega.

Ei ole määrav, kas konkreetseid korraldusi sätestab leping või seadus otseselt või tuleneb korralduste õiguspärasus lepingu või seaduse tõlgendamisest näiteks kooskõlas hea usu põhimõttega. Töölepinguga lepitakse üldjuhul kokku vaid mõningates konkreetsetes tingimustes ning keerulisemad vaidlused on seotud määratlemata õigusmõistetega nagu lojaalsuskohustus ja mõistlik käitumine. Nende üldprintsipiide sisustamise analüüs kattub lõppastmes oluliselt mõlema poole huvide kaalumise ja töölepingu ülesütlemisel. Korralduse õiguspärasuse ja ülesütlemise põhjendatuse peamine erinevus seisneb sel juhul peamiselt selles, kas töötajale on antud võimalus oma käitumist muuta, kuna ka väiksem lepingurikkumine võib piisava olulisuse omandada korduvuse või tahtluse tõttu. Ülesütlemise vaieldavus võib tuleneda ka otseselt sellest, kas mingisugune muu töötaja isikuga seotud asjaolu, näiteks eraeluline käitumine on töösuhte jaoks relevantne või etteheidetav. Sellisel juhul võib tõstatuda näiteks diskrimineerimise süüdistus.

---

<sup>31</sup> Riigikohtunik Tambet Tampuu eriarvamus Riigikohtu otsuse kohta tsiviilasjas nr 3-2-1-65-17.

## 1.2. Tööõiguse sotsiaalmajanduslikud sihid

### 1.2.1. Tööõiguse muutlikud tõekspidamised

Ettevõtja õiguste piiramine töölepingute ülesütlemisel võib riivata mitmeid ettevõtja põhiõigusi, kuid üldjuhul on need lihtsa piiriklausliga<sup>32</sup> põhiõigused. Seega võib ülesütlemiskaitse põhimõtet iseenesest põhjendada riigi sotsiaal- või majanduspoliitikaga, ilma töötaja põhiõiguste kaitse argumendile tuginemata. Et tõlgendada TLS-i ülesütlemist puudutavat regulatsiooni, eelkõige mõistmaks mõjuva põhjuse tähendust töölepingu tööandjapoolse ülesütlemise eeldusena, tuleks analüüsida, millist tähendust võiks selles omada riigi sotsiaal- ja majanduspoliitilised taotlused.

Tööõigus on kahtlemata eriline õigusvaldkond, mida lisaks õiguse arengule mõjutavad oluliselt ka majanduslikud tõekspidamised nii siseriiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil. Praegusel ajal tundub Eesti õiguskorras iseenesestmõistetav, et tööleping on üks võlaõigusliku käsunduslepingu eriliik<sup>33</sup>. Selline lähenemine pole aga kindlasti ainuvõimalik ja Eestiski hakati sellist lähenemist omaks võtma<sup>34</sup> alles aastaid pärast taasiseseisvumist. 1992. aastal vastu võetud töölepingu seadus kandis eelnenud ühiskondliku korra pitserit<sup>35</sup>. Kuigi uue TLS-i kehtima hakkamiseni jõuti alles ligi 17 aastat hiljem, on selle pitseri jäljed ka uues seaduses nähtavad. Nii on TLS § 88 lõikes 1 sätestatud näitlik loetelu erakorralist ülesütlemist õigustavatest mõjuvatest põhjustest paljuski sarnane varasema seaduse ammendavalt sätestatud ülesütlemisaluste loeteluga. Võib arvata, et loetelu kannab tänapäeva ka mõningaid toonaseid hoiakuid ja arvamusi, vaatamata sellele et paljud mõisted on seaduses ja kohtupraktikas saanud hoopis uue sisu.

Inge-Maret Orgo selgitab aastatel 1993 ja 1994 seitsmeosalises artiklite seerias<sup>36</sup> töölepingu lõpetamise regulatsiooni, mis tänapäevasele lugejale jääb kindlasti silma harjumatu jäikuse ja

---

<sup>32</sup> Põhiõigused saab PS-s jagada kolmeks, lähtudes PS sätetes sisalduvatest volitustest vastavate põhiõiguste piiramiseks. Lihtsa piiriklausliga põhiõigust on lubatud piirata igal mõistlikul ja PS-ga kooskõlas oleval eesmärgil. Kvalifitseeritud piiriklausel tähendab, et PS-s eneses on sätestatud tingimused, millele piirang vastama peab. Ilma piiriklauslita põhiõiguste piiramist PS otsesõnu ei võimalda, kuid nende piiramine on siiski võimalik eelkõige teiste põhiõiguste ja põhiõiguslike väärtuste kaitseks. – Ernits, M. Põhiseaduse kommentaari II peatüki sissejuhatus kumm 46–49.

<sup>33</sup> TLS § 1 lg 3 sätestab, et töölepingule kohaldatakse võlaõigusseaduses käsunduslepingu kohta sätestatud, kui ei ole sätestatud teisiti.

<sup>34</sup> G. Tavits kirjutas aastal 1997, et rääkida saab õiguse jaotumisest kolme suurde kategooriasse: avalik õigus, eraõigus ja tööõigus, kuigi levinumaks tuleb pidada tööõiguse käsitlemist eraõiguse eriosast. Kuigi käesoleval ajal on tööõigus eraldunud tsiviilõigusest, on nende põhimõtete omaksvõtmine tööõiguses tulevikus mõeldav. – Tavits, G. Tööõiguse olemus – Juridica 1997/4.

<sup>35</sup> Siigur 2007, lk 87.

<sup>36</sup> Orgo, I.-M. Töölepingu seadus ja selle kohaldamine töölepingu lõpetamisel. – Juridica 1993/2, 1993/3, 1993/4, 1993/5, 1993/6, 1994/4, 1994/7.

detailsusega. Nii näiteks tuli lugeda ekslikuks usalduse kaotuse alusel ülesütlemist, kui töötaja pani toime varguse väljaspool töökohta. Seda võis küll klassifitseerida väärITU teona, kuid väärITU teo eest oli ülesütlemine lubatud vaid loetletud töötajate suhtes, nagu õpetajad või ametiisikud. Tööõiguslikku regulatsiooni käsitletakse Eesti erialakirjanduses kuni 2000ndate esimese pooleni justkui iseenesliku õigustusvõimet omavana. Muudatuste vajadustest kirjutatakse palju seoses muutunud ühiskondlike oludega, kuid tööandja kohustusi sotsiaaltagatiste osas või töötaja õigust töökoha suhtes kahtluse alla ei seata. Aastal 2004 käsitles tööõiguse seost PS-ga Ave Henberg, leides, et töötaja kaitseks kehtestatud tingimuste kehtestamisel peab arvestama tööandja ettevõtlusvabadusega<sup>37</sup>. Varasemalt Eesti õiguskirjanduses tööõiguse põhiseaduslikku põhjendatust käsitletud ei ole ja ka nimetaud artikkel juhib küll võimalikule riivele tähelepanu, kuid ei puuduta selle riive võimaliku õigustatuse ulatust.

Ettevõtja valikuvabaduse piiramine seoses töölepingu ülesütlemisega on Eestis ja ka mujal maailmas pika ajalooga harjumuspärane praktika. G. Tavitsa kohaselt on tööõigusele „algusest peale olnud iseloomulik töötaja kaitse“<sup>38</sup>. Nende piirangute õigustamisel on siiski järjest vähenenud sotsiaalmajanduslike kaalutluste roll ja esile tõusnud töötajate põhiõiguste tagamise eesmärk. Aastal 2005 justiitsminister Rein Langi poolt ettevõtluse soodustamisele suunatud õiguskeskkonna hindamiseks kokku kutsutud töögrupp ütles toonase tööõiguse kohta, et erinevus elu ja tööseaduste vahel tuleneb sellest, et tööõiguse aluseks võetud suurtele tootmisettevõtetele omane töösuhte mudel ei toimi enam. Lisaks käsitab tööõigus töösuhet staatilisena, mida saab vägisi säilitada ka siis, kui majanduslikud eeldused selleks on kadunud. Paljuski on see tingitud tööõiguse püüdlusest lahendada sotsiaalprobleeme tööandja arvel.<sup>39</sup>

H. Siigur kirjutas eelmise töölepingu seaduse kohta, et „küllalt pikkade etteteatamistähtaegade kehtestamine tulenes nõukogude tööseadusest, mille eesmärgiks oli ühelt poolt töötajate kinnistamine ning ajalooliselt ka üleriigiline või paikkondliku tööpuuduse leevendamine Nõukogude Liidus. Eesti taasiseseisvumisel oli majanduse ja riigielu ümberkorraldamise tõttu ette näha ulatuslikku tööpuudust, sellepärast võeti vastavad sätted Eesti NSV töökoodeksist üle Eesti Vabariigi töölepingu seadusesse.“<sup>40</sup> Ajastu erinevust illustreerib hästi see, et 1995. aastal toimunud rahvusvahelise tööõiguse alase seminari kokkuvõttes toob I.-M. Orgo välja Frankfurdi ülikooli professori väite, et Saksamaal vallandatakse koondamise vajadusel

---

<sup>37</sup> Henberg, A. Tööõigus ja põhiseadus. – Juridica 2004/5, lk 304.

<sup>38</sup> Tavits 2003, lk 634.

<sup>39</sup> Käerdi, M. jt. Ettevõtja õigus. Tegevuskava ettevõtlusealase õiguskeskkonna rahvusvahelise konkurentsivõime parandamiseks. – Juridica 2006/4, lk 230.

<sup>40</sup> Siigur 2007, 90.

esmajärjekorras paremad töötajad, kuna heal ja hinnatud töötajal on alati suuremad võimalused tööd leida.<sup>41</sup> Nüüd, 25 aastat hiljem, ei saa kahtlustki olla, et selline nägemus sotsiaalpoliitikast on üheselt ajalukku jäetud.

### 1.2.2. Poliitikaeesmärgid töölepingu seaduses

Aastal 2009 kehtima hakanud TLS-i seletuskirjas märgitakse, et eelnõu tugineb nn turvalise paindlikkuse kontseptsioonile, mille komponentideks on paindlik tööõigus, kaasaegsed sotsiaalkindlustussüsteemid, aktiivne tööpoliitika ja elukestva õppe süsteem<sup>42</sup>. Seletuskiri viitab ka uuringutele, mille kohaselt on töösuhete paindlikkus seotud suurema tootlikkuse kasvuga ja paindlikum tööõigus parandab tööturul nõrgemal positsioonil olevate inimeste võimalusi tööd leida<sup>43</sup>. Tänapäevase tööõiguse ja turvalise paindlikkuse põhimõtte eesmärgiks ei ole panna ettevõtjatele töötajate suhtes sotsiaaltagatiste pakkumise koormus. Uue paradigma kohaselt peaks tööõiguse fookus konkreetse töökoha kaitselt liikuma kogu inimese tööelu hõlmavale turvalisusele. See tähendab, et suurema lepinguvabadusega peaksid kaasnema universaalsed ja adekvaatsed töötushüvitised, aktiivsed tööturumeetmed ning elukestva õppe võimalused<sup>44</sup>. TLS-i vastuvõtmise ajal ei olnud sellise lähenemise osas ühiskondlikku konsensust, kuid TLS-i regulatsioon, sh ülesütlemist puudutavad reeglid, ei lähtu kindlasti eeldusest, et töölepingu lõppemise takistamine oleks põhjendatud riigi huvidega seoses sotsiaal- või majanduspoliitikaga. Seaduse seletuskirjas<sup>45</sup> on ülesütlemise piiranguid ja mõjuva põhjuse kriteeriumit seostatud ainuüksi konkreetse töötaja kui töösuhete majanduslikult nõrgema poole kaitsmisega ja riiklike poliitikaeesmärke mainitud ei ole.

Poliitikaeesmärkidega seoses väärrib märkimist, et isiku õigust konkreetse töösuhete kestvusele iseenesest ei kaitse põhimõttena ka ametiühingud. Kindlasti seisavad ametiühingud konkreetsetes valdkondades ja situatsioonides töökohtade säilimise eest, näiteks olukordades, kus suured tööandjad soovivad töökohti viia madalamate tööjõukuludega piirkondadesse, kuid töökohtade säilitamise eesmärk ei põhine töötaja subjektiivsel nõudeõigusel tööandja suhtes. Ei saa liigselt üldistada ja väita, et ametiühingud töölepingute ülesütlemise seaduslikku piiramist

---

<sup>41</sup> Orgo, I.-M. Rahvusvaheline seminar „Tööseaduste täiustamise ja rakendamise probleeme“. – Juridica 1995/10.

<sup>42</sup> Töölepingu seaduse eelnõu 299 SE algatamise seletuskiri. Sotsiaalministeerium 2008, lk 2.

<sup>43</sup> Samas, lk 4 ja 5.

<sup>44</sup> European Semester: Thematic factsheet – Employment protection legislation. – Euroopa Komisjon 2017, lk 10. – [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester\\_thematic-factsheet\\_employment-protection-legislation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_employment-protection-legislation_en.pdf) (02.04.2020).

<sup>45</sup> Töölepingu seaduse eelnõu 299 SE algatamise seletuskiri. Sotsiaalministeerium 2008, lk 61–62.



ei toetaks. Kuid levinud poliitiline seisukoht ei ole nõue kehtestada subjektiivne nõudeõigus töösuhtes olemise suhtes, vaid vajadus kaitsta töötajate õigusi ja töösuhete stabiilsust.

1973. a loodud Euroopa ametiühingute konföderatsioon (ETUC)<sup>46</sup>, mis koondab 90 ametiühingut 38 riigist, seisab oma põhikirja ja 2015. a vastu võetud manifesti<sup>47</sup> kohaselt paljuski samade väärtuste eest, mis on EL-i alusväärtusteks ja mida tunnustavad ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon<sup>48</sup> ja EIÕK. Kuigi eesmärkide hulgas on ka organisatsiooni olemusega kaasnevad prioriteedid nagu ametiühingute õigused ja töötingimuste arendamine, võiks nimekiri muus osas sobida sama hästi ka tööandjate katusorganisatsioonile. Nimetatakse poliitilisi vabadusi, demokraatiat, inimõigusi, diskrimineerimise elimineerimist, haridust, solidaarsust ja isegi kliimamuutuste vastu võitlemist. Sihtide hulgas ei ole aga mainitud töölepingute püsivust või kaitset töölepingu lõpetamise kohta. Ka Eesti Ametiühingute Keskliidu põhiseisukohtades<sup>49</sup> on sotsiaalse kaitse osas rõhutatud vajadust töötuskindlustusele, töövõime toetamisele ja pensionite tagamisele.

TLS-i seletuskirja kohaselt on seaduse eesmärgiks reguleerida tööandjate ja töötajate vahelisi suhteid, tagades töötajatele heaoluriigi väärtushinnangutest tulenev piisav turvalisus, võimaldades ettevõtjatel realiseerida oma põhiseaduslikku õigust ettevõtlusvabadusele ning panustades Eesti majanduse konkurentsivõime kasvu<sup>50</sup>. Heaoluriigi väärtushinnangutest tuleneva turvalisuse all tuleb konteksti arvestades eelkõige mõista töötaja kui nõrgema poole (põhi)õiguste kaitse ja sotsiaalsete tagatiste vajadust töötuks jäämise korral.

Jäik ülesütlemiskaitse soosib tööturгу, mis ei ole paindlik ega dünaamiline. Pikaajalisi töösuhteid on seostatud staatilise tööturuga ja tööturu segmenteerumisega, mis tähendab, et nn seesolijad nautivad stabiilset ja pikka karjääri, kuid teistele jäävad lühiajalised ja ajutised tööd. Jäik ülesütlemise regulatsioon hoiab töökohti majanduslanguste korral, kuid takistab ka töökohtade loomist ja suurendab pikaajalist töötust<sup>51</sup>. Ei saa nõustuda M. Muda väitega<sup>52</sup>, et paindliku turvalisuse põhimõtte rakendamisel väheneb töösuhtes olija turvalisus paratamatult tööturul olijate kasuks. Jäiga tööturu korral peab töötaja kartma töö kaotamist ja seega hoiduma vastuoludest tööandjaga. See kahtlemata kahjustab tööandja positsiooni enda õiguste eest

<sup>46</sup> European Trade Union Confederation (ETUC). – <https://www.etuc.org/en>.

<sup>47</sup> Mõlemad dokumendid kättesaadavad <https://www.etuc.org/en/aims-and-priorities>.

<sup>48</sup> ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. – [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/est.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/est.pdf) (22.03.2020).

<sup>49</sup> Ametiühingute Keskliidu põhiseisukohad. EAKL VIII kongress 2019. – [https://www.eakl.ee/media/kongress\\_2019\\_pohiseisukohad.pdf](https://www.eakl.ee/media/kongress_2019_pohiseisukohad.pdf) (21.01.2020).

<sup>50</sup> Töölepingu seaduse eelnõu 299 SE algatamise seletuskiri. Sotsiaalministeerium 2008, lk 1.

<sup>51</sup> European Semester: Thematic factsheet – Employment protection legislation, lk 6.

<sup>52</sup> Muda 2012, lk 298.

seismisel ja töötingimuste kokkuleppimisel. Teadmine, et liikumine töökohtade vahel on normaalne ja sellega ei kaasne tingimata liikumine „seesolijate“ staatusest „väljasolijate“ hulka, on töötaja autonoomia ja inimväärikuse seisukohalt väga suure väärtusega.

### 1.2.3. Euroopa Liidu õiguse mõju poliitikaeesmärkide legitiimsusele ülesütlemiskaitse õigustamisel

Kuigi majandus- ja sotsiaalpoliitika osas on EL-i liikmesriikidel üsna lai kaalutlusruum<sup>53</sup> ja EL-i õiguses puudub traditsiooniline liikmesriikide seadusandlusele sarnane tööõigus, on EL-i õiguse roll siiski muutunud liikmesriikide tööõiguse suhtes vägagi domineerivaks. Brian Bercusson leiab, et EL-i tööõigus on kesksel kohal EL-i sotsiaalses mudelis<sup>54</sup>. Tõstatatud on lausa küsimus, kas senine tööõigus jääbki ellu vaid vaba turu ja konkurentsioigusest lubatud erandite kogumina<sup>55</sup>. Käesoleva teema seisukohalt on siiski oluline eelkõige see, kas EL-i õigus tõstab ülesütlemiskaitse põhimõtte põhjendamisel sotsiaal- või majanduspoliitiliste eesmärkide kaalukust. Sellele küsimusele on vastus üheselt eitav. EK selgitas otsuses AGET otsesõnu, et riigi üldistele majandushuvidele tuginemine Euroopa Liidu põhiõiguste hartas<sup>56</sup> sätestatud ettevõtlusvabaduse ja EL-i toimimise lepingu (ELTL)<sup>57</sup> artiklites 49 ja 63 sätestatud õiguste riivamise õigustamisel lubatud ei ole. Liikmesriikide laia kaalutlusõigusest sotsiaalpoliitika teostamisel on riigil siiski õigus pidada mõnda mehhanismi vajalikuks töötajate ja nende töökohtade kaitse kõrgema taseme tagamiseks.<sup>58</sup>

Harta artikkel 30 sätestab kaitse põhjendamatult vallandamise eest liidu õiguse ning siseriiklike õigusaktide ja tavade kohaselt. Seda põhjendatuse nõuet ei ole aga liidu õiguses ega kindlasti ka suuremas osas liikmesriikides seostatud poliitikaeesmärkidega. Euroopa Komisjoni ülevaate kohaselt lähtutakse ka osades EL-i liikmesriikides (näiteks Belgia, Tšehhi, Taani, Kreeka, Iirimaa, Itaalia, Ungari, Poola, Slovakkia ja Ühendkuningriik) õigustamatu vallandamise kitsast definitsioonist, mille kohaselt tähendab õigustamatus vaid seda, et vallandamine ei põhine

---

<sup>53</sup> EKo 21.12.2016, C-201/15, *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) vs Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis*, p 81 ja 93.

<sup>54</sup> Bercusson, B. *European Labour Law*. Second Edition. – Cambridge University Press 2009, lk 8.

<sup>55</sup> Giubboni, S. Freedom to conduct a business and EU labour law. – *European Constitutional Law Review* 2018/14 (1), lk 189.

<sup>56</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – 2010/C 83/02.

<sup>57</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202.

<sup>58</sup> EKo 21.12.2016, C-201/15, *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) vs Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis*, p 93.

mõistlikel majanduslikel kaalutlustel või kujutab endast diskrimineerimist<sup>59</sup>. Näiteks Belgias ei ole seadusega sätestatud, mida saab lugeda mõjuvaks põhjuseks (ingl k *valid reason*), kuid tööandja peab siiski ülesütlemist selgitama. Riikliku kollektiivlepingu kohaselt on ülesütlemine põhjendamatu, kui see põhineb asjaoludel, mis ei ole üldse seotud (ingl k *not at all connected to*) töötaja võimete, käitumise või ettevõtte vajadustega ning sellist otsust ei oleks teinud normaalne ja mõistlik tööandja. Ka Taani seadusandlus piirab ülesütlemise vabadust läbi lubamatute põhjuste loetlemise.

EL-i õigusega ei saa seega kindlasti põhjendada poliitikaeesmärkide kaalukust<sup>60</sup>, pigem EL-i õigus ikkagi piirab selliste kaalutluste kasutamist teiste põhiõiguste ja aluslepingutes sätestatud eesmärkide kaitseks. Liikmesriikide seadusandlused ja tavad on erinevad ning liidu strateegiad seoses tööturuga rõhutavad tööturu paindlikkuse suurendamist<sup>61</sup>.

Ameerika Ühendriikides domineerib nn *at will* töösuhe, mis tähendab, et töösuhte pooltel on igal ajal ja igal põhjusel võimalik tööleping üles öelda. Seda vabadust on piiratud mõningatel spetsiifilistel alustel, nagu näiteks diskrimineerimiskeeld.<sup>62</sup> Erinevalt euroopalikust traditsioonist, kus vallandamine tohib toimuda vaid teatud (seaduses ette nähtud) põhjustel, näeb Ameerika Ühendriikide õigus ette erandlikud põhjused, millel vallandamisotsus põhineda ei tohi. Alan Greenspan, Ameerika Ühendriikide keskpanga pikaajaline juht, peab riigi vähest sekkumist töösuhetesse ühendriikide ettevõtluskeskkonna ja laiemalt majanduse olulisimaks ajalooliseks eduteguriks, millest kokkuvõttes on kõige rohkem võitnud just nn lihttöötaja, keda üldiselt tööregulatsioonidega kaitsta soovitakse. Samas juhib ta tähelepanu, et massiivne regulatsioonide hulga kasv on selle konkurentsieelise praeguseks väga kaheldavaks muutnud<sup>63</sup>. Maailma majandus on järjest enam seotud üheks tervikuks ja avatud majanduses ei ole võimalik edukalt konkureerida ebaefektiivse või jäiga ettevõtluskeskkonnaga. On väga kaheldav, kas mitu põhimõtteliselt erinevat lähenemist ettevõtluskeskkonna suhtes saavad samaaegselt ja pikaajaliselt edukad olla. Pigem tuleks eeldada tõekspidamiste ühtlustumist aja jooksul.

---

<sup>59</sup> European Semester: Thematic factsheet – Employment protection legislation, lk 11.

<sup>60</sup> Väljaspool ühisturu toimimiseks vajaliku sotsiaalse dumpingu valdkonda on liidu kompetents sotsiaal- ja majanduspoliitikas väike. – Bercusson 2009, lk 69.

<sup>61</sup> Lissaboni strateegia (2000–2010) ja sellele järgnenud Euroopa 2020 strateegia keskenduvad tööturu paindlikkusele ja tööturuteenustele, lähtudes turvalise paindlikkuse põhimõttest. – Vt lähemalt [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm) (25.04.2020); <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (25.04.2020).

<sup>62</sup> Goldman, Corrada 2011, lk 21.

<sup>63</sup> Greenspan, A., Wooldridge, A. Capitalism in America: A History. – New York: Penguin Press 2018, vt nt lk 14–26; 295; 337–338; 426–438.

Võib öelda, et ettevõtja vabaduse piiramise põhjendatusel riiklikele poliitikaeesmärkidele märkimisväärset kaalu omistada ei saa. Arvestades tööõiguslikke trende ja domineerivaid majanduslikke tõekspidamisi peab järeldama, et töökoha säilimine iseseisva väärtusena on kaotanud oma kunagise sotsiaalmajandusliku tähenduse ja olulisuse. Kui kaalukamatel asjaoludel, nagu vastuolud poolte põhiõiguste realiseerimisel, saab järeldada, et töölepingu lõpetamine on põhjendatud, ei ole sotsiaalpoliitistel kaalutlustel võimalik seda järeldust enam oluliselt mõjutada. Eriti arvestades seda, et töökoha tähtsust konkreetse töötaja jaoks tuleb tunnustada juba peamiste põhiõiguste analüüsi osana.

### 1.3. Kutsevabadus Eesti põhiseaduses

#### 1.3.1. Põhiseaduse § 29 ajalooline taust

Lisaks eelnevalt käsitletud riigi poliitikaeesmärkidele on vajalik selgitada, kas ülesütlemiskaitse põhimõtet on võimalik põhjendada töötaja põhiseaduslikult kaitstud õigusega jääda olemasolevasse töösuhtesse ehk õigusega töösuhte püsivuse suhtes. Õigus valida tegevusala, elukutset ja töökohta on üks PS-s loetletud<sup>64</sup> vabaduspõhiõigustest. Vabadusõigusena tähendab see eelkõige igaühe õigust midagi teha või tegemata jätta, seega eelkõige riigivõimule suunatud keeldu sekkuda põhjendamatult vabaduse teostamisse. PS § 29 teise lause kohaselt võib seadus sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Arvestades PS vastuvõtmise aegseid tõekspidamisi tööõiguse valdkonnas<sup>65</sup>, ei ole liigne küsida, kas selle vabadusõiguse osaks peeti ka mõningast nõudeõigust töösuhte püsivuse suhtes. Nii saaks PS § 29 esimest lõiget tõlgendada selliselt, et selles sisaldub ka teatav subjektiivne õigus valitud erialal tööd saada. Nii see aga kindlasti ei ole.

Ave Henberg ja Kärt Muller kirjutavad PS kommentaaris, et PS § 29 lg 1 ei garanteeri õigust olla tööga hõivatud ega tegutseda kindlal tegevusalal-elukutsel. Juba Põhiseaduse Assambleel leiti, et riigi määratud töökohad ei vii elu edasi ning PS kindlustab vaid vabaduse valida

---

<sup>64</sup> PS kommentaaris (näiteks Ernits, M. Põhiseaduse § 19 komm 5) eristatakse erilisi vabaduspõhiõigusi tähenduses, mis eristab neid § 19 lg-s 1 sisalduvast üldisest vabaduspõhiõigusest. See ei tähenda, et erilised vabaduspõhiõigused omavad erilist põhiseaduslikku kaalu, tegu on ikkagi eelkõige põhiliste vabadusõiguste loetlemisega olukorras, kus kõikvõimalikke vabaduse valdkonda kuuluvaid olukordi pole võimalik ammendavalt loetleda.

<sup>65</sup> Nendest lähemalt ptk-is 1.2.1.

elukutse, tegevusala ja töökoht<sup>66</sup>. Täpsem oleks ehk öelda, et PS ei garanteeri „võimalust“, mitte „õigust“, kuid mõte on kahtlemata õige.

Seda, et PS §-is 29 nähti eelkõige võrdset valikuvabadust, kinnitavad ka muud seonduvad arutelud Põhiseaduse Assambleel. Arutlusel oli, kas õigus teha tööd ja valida tegevusala peaks olema absoluutne või siiski piiratud.<sup>67</sup> Juba sellise arutelu tekkimine viitab asjaolule, et silmas ei peetud õigust konkreetsele töökohale, mis ei saaks kuidagi absoluutne õigus olla. Küsimus oli selles, millisel määral võiks riigil olla õigus seda vabadust piirata. Ka professor Rebase esitatud PS projektis kasutatud sõnastus – „riik tunnustab kõigi õigust tööle, milles sisaldub õigus teenida endale ja perekonnale elatist teenistusosalal või töökohal, mille igaüks endale ise vabalt valib või millega ta vabatahtlikult nõustub“<sup>68</sup> – ei viita nõudeõigusele töökoha suhtes.

Võimalike põhjendatud kitsenduste kohta on näiteks märgitud, et „ilmselt teatud kitsendusi nõuab elu ise“ ja võimalikud kitsendused võivad olla vajalikud näiteks seoses hariduse, tervisliku seisundi või oskustega. Samas arutati ka sunniviisilise töö keelu sõnastuse üle.<sup>69</sup> Arutati näiteks ka teatud riigiteenistujate õiguse üle tegeleda ettevõtlusega<sup>70</sup>. Rohkem erimeelsusi tekitas küsimus, mil määral võib ettevõtlusvabadus ja õigus valida tegevusala, elukutset ja töökohta olla diferentseeritud seoses kodakondsusega. Vladimir Lebedev nägi tööga seoses ohtu mitte-kodanike („muulaste“) tõrjumises. Mart Laar leidis sarnaselt, et ettevõtlusega seoses on kodakondsusest lähtuval diferentseerimisel tõsised tagajärjed Eesti majandusele. Liia Hänni selgitas aga, et need sätted ei tähenda Eesti kodanikele eelisseisundi andmist, vaid ainult võimalust kodanike ja mitte-kodanike õigusliku seisundi eristamiseks, tuues näitena ka võimaliku vajaduse luua välismaalastele soodusrežiim.<sup>71</sup> Teise toimekonna koosolekul esitati näitena Soome põhiseadust, kus on loetletud töökohad, kus võivad töötada mittekodanikud<sup>72</sup>. Kokkuvõttes on selge, et kõnealuses sättes nähti eelkõige piirangute välistamist ehk vabadusse mitte sekkumist.

Töötaja nõudeõigust riigi positiivse tegevuse suhtes töösuhete reguleerimisel sisaldab PS § 29 lg 4, mille kohaselt on töötingimused riigi kontrolli all. Kahtlemata peavad töötingimused

---

<sup>66</sup> Henberg, A., Muller, K. Põhiseaduse § 29 kom 7.

<sup>67</sup> Peep, V. (toim). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee: koguteos. – Tallinn: Juura 1997, lk 528, 551, 570 ja 581.

<sup>68</sup> Peep 1997, professor Rebase projekt § 59.

<sup>69</sup> Peep 1997, lk 528.

<sup>70</sup> Peep 1997, lk 987; Liia Hänni tõi näitena võimaliku vajaduse piirata maksuameti töötajate majandustegevuse vabadust ja leidis, et ilmselt on võimalik tuua veel teisi näiteid, kus Eesti Vabariigi huvides võib olla otstarbekas teatud majandustegevusega seotud õigusi piirata.

<sup>71</sup> Peep 1997, lk 1032–1034, sama ka lk 1021.

<sup>72</sup> Peep 1997, II toimekond, lk 85. Aastal 2000 võeti Soomes vastu uus põhiseadus, seega viidetakse varasemale põhiseadusele.

vastama mingile mõistlikule miinimumtasemele, kuid ei nähtu, et PS autoritel oleks olnud soovi neid tingimusi riigivõimule ette kirjutada. Nii oli Põhiseaduse Assamblee teise toimekonna protokollis S. Sovetnikovi ettepanek lisada PS-sse riigi kohustus sätestada töötaja maksimaalne pikkus, minimaalne puhkeaeg ja muud sotsiaalsed tähtsad tingimused ja palgatöö sotsiaalsed tagatised. Ettepaneku juures on märkus „ei arvestatud“.<sup>73</sup> Töötingimuste hulka kuuluvaks saab kahtlemata pidada ka töölepingu ülesütlemisega seotud reegleid. Kuid reeglid, mis tulenevad kaitsekohustusest, saavad ikkagi tagada kaitse sätestatud õiguste kasutamisel, mitte põhiõigusi juurde luua või moonutada.

Põhiseaduse Assamblee töö lõppjärgus selgitas Liia Hänni redaktsioonikomisjoni seisukohta järgnevalt: „On olnud etteheiteid selle kohta, et meie põhiseaduse eelnõu praegune redaktsioon kaitseb liiga vähe kodanike sotsiaalseid õigusi. Näiteks õigust tööle. On omaette küsimus, kuivõrd saab põhiseadus neid õigusi garanteerida, sest igal juhul on need erilaadsed õigused võrreldes põhiõiguste ja vabadustega. Põhiõiguste ja vabaduste puhul on tähtis, et riigivõim ei sekkuks nende vabaduste teostamisse, küll aga sotsiaalsete õiguste puhul on tähtis just riigivõimu sekkumine, valitsuse positiivne programm. Ilmselt tuleb praeguses põhiseaduse versioonis tunnistada, et me loodame sellele, et Eesti Vabariigi Valitsus, Riigikogu ajavad sellist sotsiaalpoliitikat, mis on suunatud nende õiguste garanteerimisele ka ilma selleta, et need õigused oleks põhiseaduses otseselt fikseeritud.“<sup>74</sup> On küllalt selge, et õigust valida tegevusala, elukutset ja töökohta (PS § 29 lg 1) ei käsitletud sisaldavana sotsiaalseid õigusi, vaid ikkagi vabadusõigusena. Sotsiaalseid õigusi peeti ikkagi erilaadseteks õigusteks, mille garanteerimine usaldati riigivõimule. Seejuures kinnitab PS § 29 lg 4, et töötaja kaitsmist riigilt nõuti ja lahtiseks jäeti nende tingimuste sisu.

Robert Alexy kirjutab oma uurimuses PS kohta aastal 1997 ehk vaid viis aastat peale PS vastuvõtmist, et sotsiaalsete õigustega kaasneb hulgaliselt probleeme. Eelkõige tekib konflikt teiste isikute liberaalsete õigustega. Eriti suured on R. Alexy sõnul probleemid õigusega tööle, kuna turumajanduslikes süsteemides on riigil väga väike võimalus töökohtade üle otsustamiseks ja koorem langeks töötajatele. Sotsiaalsete õiguste kasuks räägivad aga ka kaalukad argumendid nagu faktiline vabadus, mida ei saa olla ilma tegelike võimaluste miinimumita. Ka tuleneb abitude inimeste elementaarsete vajaduste täitmise kohustus inimväärikuse põhimõttest. R. Alexy leiab, et kaalumise viib sotsiaalsete põhiõiguste minimaalse mudelini, mida ongi Eesti PS-s väga veenvalt välja arendatud.<sup>75</sup> Järgnevalt

---

<sup>73</sup> Peep 1997, II toimekond, lk 110.

<sup>74</sup> Peep 1997, lk 943.

<sup>75</sup> Alexy 1997, lk 90.

kirjeldab R. Alexi ka PS-s nimetatud väheseid sotsiaalseid põhiõigusi kaitsvaid sätteid, mille hulgas märgib ära ka PS § 29 lg 3 – abistamine töö leidmisel –, kuid ei viita kuidagi, et PS peaks töökoha tagama, mis selles käsitluses kindlasti sotsiaalseks õiguseks liigituks.

Segaduse vältimiseks on oluline märkida, et nüüdseks on aluslepingutega antud nn sotsiaalsetele õigustele EL-i põhiõiguslikus süsteemis oluline koht, kuid tegu pole päris samasisuliste mõistetega. Sotsiaalsete põhiõiguste mõiste on viimase paarikümne aasta jooksul kindlasti muutunud. EL-i õiguses sisalduvate sotsiaalsete põhiõiguste olemuse osas ei ole üksmeelt, kas tegu on ikkagi tõeliste põhiõigustega või pigem väärtuspoliitiliste eesmärkidega, mille tagamine sõltub olulisel määral ka ühiskonna ressursidest<sup>76</sup>. Õigus tööle, mida R. Alexy eriti suure probleemina nimetas ja mille koormus langeks tööandjale, ei ühildu kindlasti tänapäevase sotsiaalsete põhiõiguste käsitlusega EL-i õiguses. Need tänapäevased sotsiaalsed põhiõigused põhinevad eelkõige inimväärikuse, solidaarsuse ja võrdsuse printsiipidel<sup>77</sup> liberaalses turumajanduslikus ühiskonnas. Erasikute vabadust võib küll piirata suurem kohustus oma õiguste realiseerimisel arvestada näiteks teiste isikute õigusega inimväärikusele või võrdsusele, kuid see kohustus ei ole samastatav näiteks kellelegi elatusmiinimumi tagamisega.

### 1.3.2. Tegeliku vabaduse tagamine seoses tööga

Riigi positiivsete kohustuste osas seoses õigusega tööle tuleks eristada tegeliku vabaduse tagamisega seotud kohustusi ja kohustusi, mis on seotud töötingimuste reguleerimisega. Tegelik ja võrdse vabaduse tagamise kohustus tuleneb vabaduse olemusest endast, koosmõjus PS üldprintsiipidega. Sellised kohustused võivad seisneda näiteks üldise võrdse kohtlemise edendamises või vaba tööjõuturu tagamises.

Tegeliku vabaduse tagamise siht ei õigusta nõuet olemasoleva töökoha püsivusele, kuna see annaks töösuhtes olevatele inimestele põhjendamatu eelise töötute ees. Ka soodustaks see tööturu segmenteerimist, mis on otseses vastuolus nii tööpoliitiliste põhimõtete, kui ka näiteks Euroopa Liidus tunnustatud eesmärkidega majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse edendamisel. Iseenesest ei ole erinev just vallandatud inimese ja pikaajalise töötu tegelik vabadus valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Kui tööandja lepingut jätkama kohustamist

---

<sup>76</sup> Jääskinen, N. Harta komm 61.07–61.17, lk 1705–1708. – Peers, S (toim) jt. The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary. – Hart Publishing 2014.

<sup>77</sup> Jääskinen, N. Harta komm 61.23, lk 1709.

pidada riigi positiivseks kohustamiseks põhivabaduse tagamisel, peaks riigil ju põhimõtteliselt samasisuline positiivne kohustus olema ka töötü inimese suhtes. Riik ei anna aga loomulikult töötutele mitte mingisugust nõuet ettevõtjate suhtes, et nood peaksid tööotsijat kasvõi jutule võtma, veel vähem põhjendama<sup>78</sup> töö mittepakumist. Seega ei saa ka töökoha hoidmise kohustus olla põhjendatud riigi positiivse kohustuse täitmisega seoses vabaduse tagamisega.

Kõik põhiõigused on ühtmoodi relevantssed nii töösuhte ajal kui ka tööle kandideerimisel. Näiteks diskrimineerimisega seotud probleemid on värbamisel ilmselt oluliselt aktuaalsemad kui olemasolevate töösuhete puhul. Objektiivselt on kehtiva töölepinguta isiku põhiõigused aga oluliselt vähem kaitstud. Ei saa öelda, et sellist erinevust põhiõiguste kaitstuse määras saaks pidada õigustatuks mingi ühiskondliku huvi või väärtuse valguses – pigem vastupidi. Värbamine on üldjuhul põhiline olukord, kus tööandja annab töötaja isikule üldistava hinnangu ja, paraku, ilma tuginemiseta tegelikele töötulemustele.

Isiku välimusest, päritolust, soost, vanusest ja muudest faktoritest kujunev hinnang on äärmiselt vastuvõtlik teadvustatud ja teadvustamata eelarvamustele. Kestvas töösuhtes oleva töötaja osas on tööandjal võimalik hinnangut anda objektiivsete töötulemuste ja isikliku kogemuse alusel. Diskrimineerimine pole kaugeltki välistatud, kuid vähemasti on tööandjal võimalus lähtuda rohkem konkreetse töötaja isikust ja vähem välistest grupitunnustest tulenevatest hoiakutest. Seega on värbamissituatsioon tegeliku vabaduse tagamisel erilise tähtsusega, mistõttu täiendava kaitse tagamine töösuhtes olevale töötajale vastuolus tegeliku ja võrdse vabaduse tagamise eesmärgiga.

Ka EL-i põhiõiguste harta sisaldab PS-le sarnaselt sätestatud õigust teha tööd ja tegutseda vabalt valitud või vastuvõetaval kutsealal (art 15 lg 1). See põhiõigus sisaldab kitsama käsitle kohaselt vaba ligipääsu tööturule. Laiemalt kohustab liikmesriike looma aktiivseid tööhõivepoliitika ja vähendama mõningate gruppide tõrjutust tööturul<sup>79</sup>, ehk tagama tegelikku ja võrdset vabadust kõigile. Õigus olla tööturul majanduslikult aktiivne eeldab ka õigust mitte olla alusetult tööturult tõrjutud, seega on artikkel 15 oluliselt seotud ka võrdse kohtlemise põhimõttega. Eelkõige on artikkel 15 rõhk aga vabaduse dimensioonil<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Põhjendamise kohustus võib küll tuleneda näiteks pööratud tõendamiskohustusest diskrimineerimisega seoses, kuid sel juhul on küsimuseks teise seadusliku kohustuse täitmine, mitte töö pakumise kohustus.

<sup>79</sup> Vigneau, C. Freedom to choose an occupation and right to engage in work (Article 15), lk 30. – Bercusson, B (toim). European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights. Summary Version. – Brüssel: European Trade Union Institute 2002.

<sup>80</sup> Ashiagbor, D. Harta art 15 kumm 15.08–15.28, lk 426–431.



Harta selgitustes viidatakse artikkel 15 allikatena kolmele EK lahendile. Neist esimene, aastal 1974 asjas *Nold*<sup>81</sup> tehtud otsus, on tunnustatud ka ettevõtlusvabaduse kontseptsiooni alusena<sup>82</sup> EK praktikas. Vabadus tegeleda vabalt ettevõtluse ja kutsetegevusega tuleneb nimetatud otsuse kohaselt liikmesriikide konstitutsioonide, erinevate rahvusvaheliste lepingute ja eelkõige EÕIK-s tunnustatud põhiõigusest omandile<sup>83</sup>. Teised kaks lahendit, mida harta selgitustes nimetatakse<sup>84</sup>, viitavad mõlemad omakorda otsusele *Nold*. Nendes otsustes ei erista kohus ettevõtlusvabadust kutsevabadusest – fookus on selgelt vabadusel tegutseda oma valitud elukutsel või tegevusalal ning töösuhte omapära ei ole selle vabaduse olemuse keskmes.

### 1.3.3. Riigi kohustused töötingimuste tagamisel ja põhjendamatu ülesütlemine

Riigikohtu praktikat on PS § 29 kohta vähe. Otseselt töötamise piiranguid on riigikohus hinnanud näiteks asjades<sup>85</sup>, mis puudutasid välismaalasest meremehe meremehetunnistuse nõuet töötamise eeldusena, korruptsioonivastase seaduse nõuete põhjendatust ja juhtimisõiguse peatamise mõju töö tegemise võimaluse suhtes. Need näited puudutavad otseselt piiranguid töö tegemise õigusele. Varasemalt pidas riigikohus § 29 esimese lõike kaitsealasse kuuluvaks ainuüksi töökoha valimist ja leidis, et see ei hõlma juba tekkinud töö- või teenistussuhet ega selle lõpetamist, kuid hiljem sellisest piiritlemisest loobuti<sup>86</sup>. On küllalt selge, et ka sekkumine olemasoleva töösuhte jätkamise vabadusse piirab põhiõiguse teostamise võimalust samaväärselt töösuhtesse esmase asumise piiramisega. Varasem seisukoht rõhutab eelkõige seda, et sätte peamine sisu on valikuvabadus ja hilisem seisukoht seda rõhuasetust ei muuda. Selle sama valikuvabaduse riivet tunnustatakse ka siis, kui seda piiratakse siis, kui inimene on juba asunud seda vabadust realiseerima.

PS § 29 esimese lõike sisuks on seega valikuvabadus ja teises lauses sisaldub lihtne seadusereservatsioon. Lähtuvalt sotsiaaliigi põhimõttest<sup>87</sup>, kuid eelkõige ja otsesõnu PS § 29 neljandast lõikest, on riigi kohustuseks tagada ka töötajat kui nõrgemat poolt kaitsev töösuhte

---

<sup>81</sup> EKo 14.05.1974, C-4-73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung vs Commission of the European Communities*.

<sup>82</sup> Selgitused põhiõiguste harta kohta. – 2007/C 303/02, art 16.

<sup>83</sup> EKo 14.05.1974, C-4-73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung vs Commission of the European Communities*, p 12.

<sup>84</sup> Selgitused põhiõiguste harta kohta, art 15; EKo 13.12.1979, C-44/79, *Liselotte Hauer vs Land Rheinland-Pfalz*, p 32; EKo 08.10.1986, C-234/85, *Staatsanwaltschaft Freiburg vs Franz Keller*, p 8.

<sup>85</sup> RKo 3-4-1-4-98; RKÜKo 3-1-1-92-06; RKo 3-4-1-2-05.

<sup>86</sup> 3-4-1-2-05, p 68 ja 3-4-1-1-12, p 35.

<sup>87</sup> Henberg 2004, lk 303.

regulatsioon. Seda riigi kohustust on riigikohus ka kinnitanud otsuses<sup>88</sup>, mis puudutas töölepingu lõpetamise regulatsiooni. Nimelt leidis riigikohus, et TLS § 107 lg 2, mis näeb ette töölepingu lõpetamise ühe poole avalduse alusel töövaidluskomisjonis või kohtus, riivab PS § 29 lg esimese ja teises lausega kaitstud õigusi.

Õiguskantsler leidis oma seisukohas, et kuigi lepingu põhjendamatu lõpetamine riivab töötaja PS §-st 29 tulenevat kutsevabaduse põhiõigust, ei tulene PS-st töötaja põhiõigust töölepingulise suhte kestma jäämisele<sup>89</sup>. Riigikohus selgitab, et teisest lausest tuleneb seadusandja kohustus luua õiguslik regulatsioon aluste ja korra kohta, millal on töösuhte pooltel õigus töösuhte lõpetada. Seejuures peab loodav regulatsioon arvestama ja tasakaalustama töösuhetes töölepingu poolte huve. Riigikohus viitab ka Euroopa sotsiaalharta (ESH)<sup>90</sup>, mis kohustab osalisriike põhjendamatu vallandamise eest kaitse tagama ja leidis, et kaitse põhjendamatu vallandamise eest saab seisneda piisavas kohustuslikus hüvitisel või toetuses. Seega analüüsiti riigi kaitsekohustust töösuhete reguleerimisel.

Ebatäpsuseks tuleks pidada riigikohtu otsuse sõnastust, millega seoti riigi kaitsekohustus PS § 29 esimese lõike teise lausega, mis kujutab endast eelkõige õiguse piiramise volitust, ega viidanud neljandale lõikele, mis selle kaitsekohustuse otseselt sätestab. Ka PS kommentaaris leitakse, et § 29 neljandast lõikest tuleneb kohustus kehtestada töötingimuste miinimumnõuded, mis peavad sisaldama ka kaitset põhjendamatu ülesütlemise eest<sup>91</sup>. Süsteemsem oleks seega käsitlus, mille kohaselt § 29 esimene lõige tagab igatüüpi vabadele vabaduse ning sama lõike teist lauset pidada vabaduse piiramise volituseks, mitte riigi kaitsekohustuseks. See kaitsekohustus töösuhte nõrgema poole suhtes, sealhulgas vastava regulatsiooni loomise kohustus, tuleneb eraldiseisvalt neljandast lõikest.

Sellist käsitlust toetab süsteemne võrdlus teiste vabadusõigustega PS-s – üldjuhul sätestatakse esimeses lauses vabadus ise ning sellele järgnevalt vabaduse piiramise volitused riigile. PS kommentaaris leitakse, et õiguskorra koherentsuse huvides ja PS-st arusaamiseks tuleb kooskõllalisuse ja kontekstilisuse aluspõhimõtteid kaasata nii, et ei tekiks vastuolusid PS enda osade vahel (kooskõllalisus) ning et tekiks selgepiiriline ettekujutus PS sätet puudutavast kohast

---

<sup>88</sup> RKÜKo 3-2-1-79-13.

<sup>89</sup> RKÜKo 3-2-1-79-13, p 13; õiguskantsleri seisukohas viidatakse kutsevabadusega seoses PS §-le 29 tervikuna, aga ka ainult esimesele lõikele. Seega ei ole selge, kas õiguskantsler nägi riivet seoses õigusega töökoht valida või kutsevabaduse kui terviku riivet. Kui PS-st õigust lepingu kestma jäämisele ei tulene, ei tohiks lepingu lõppemine ka seda põhiõigust riivata.

<sup>90</sup> Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta (ESH). – RT II 2000, 15, 93.

<sup>91</sup> Henberg, A., Muller, K. Põhiseaduse § 29 komm 23, 25 ja 28.

PS tekstis (kontekstilisus)<sup>92</sup>. Ka PS § 29 erinevate osade iseseisvate funktsioonide süsteemne käsitus tagab lõpuks vabaduse kaitse ja riigi kaitsekohustuste täitmise kõrgema taseme.

Vabadusest endast, eriti arvestades, et ka PS autorid nägid selles vabaduses eelkõige riigi sekkumise puudumist, ei tulene otseselt selle vabaduse kasutajate privilegeeritud staatust ehk eeldust, et riik peaks selle vabaduse teostamise kasuks eraisikute autonoomiasse sekkuma. Esimese põhimõttelise vastuväitena sekkumise suhtes saaks öelda, et riigil ei peaks olema iseenesestmõistetavat volitust eraisikute vaheliste suhete reguleerimiseks. Teiseks tuleks küsida, millel põhineb volitus sekkuda just ühe positsiooni kasuks.

Näiteks Ameerika Ühendriikide konstitutsiooniõiguses väga tuntud, ja ka kritiseeritud, Lochneri printsiibi kohaselt moodustavad vabalt kujunenud kokkulepped n-ö baastaseme, millest kõrvalekaldumine on riigi neutraalsuskohustuse rikkumine. Lochneri printsiipi ümber lükates ütles ülemkohus aga 1937. a, et nõrgemas läbirääkimispositsioonis oleva töötajate grupi ekspluateerimisega pannakse nende töötajate toetamise koormus maksumaksjatele, mis on sisuliselt selliselt käituvate tööandjate põhjendamatu subsideerimine.<sup>93</sup> Võib öelda, et Eesti PS osas sellist debatti ei tõstatu – riigi kontroll töötingimuste üle on täiesti iseseisvalt sätestatud, mistõttu puudub vajadus seda kaitsekohustust juurde tõlgendada vabadusele endale ega vabaduse piirangu sättele.

Väärrib märkimist, et kutsevabadus ja õigus teha tööd on hartas, kõrvuti ettevõtlusvabadusega, paigutatud „vabaduste“ jaotisesse, erinevalt teistest tööga seotud õigustest, mis asuvad jaotises „solidaarsus“. Tööga seotud õiguste paiknemine jaotises „solidaarsus“ tõstab esile nende õiguste seotust inimväärikuse ja demokraatia põhimõtetega ning EL-i eesmärkidega nagu majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus. Need eesmärgid ja põhimõtted on omakorda ka aluseks nõrgema poole kaitsmiseks töösuhtes, sh kohustuslike miinimumnõuete kehtestamiseks töötingimustele. Solidaarsuse jaotises on teiste tööga seotud põhiõiguste kõrval põhiõigusena sätestatud ka õigus kaitsele põhjendamatu vallandamise eest.

Kokkuvõttes tuleb järeldada, et ei PS ega ka olulised rahvusvahelised kokkulepped ei tunnusta inimese õigust konkreetse töö saamise või hoidmise suhtes. Kutsevabaduse olemusest tulenevad riigile küll teatud kohustused selle vabaduse tagamisel, kuid need peaksid olema seotud vaba tööturu ja võrdsete võimaluste edendamisega. Töötaja kui nõrgemas positsioonis oleva töösuhte poole kaitsmise kohustus tuleneb PS-s otseselt § 29 neljandast lõikest kooskõlas

---

<sup>92</sup> Narits, R. jt. Põhiseaduse sissejuhatus. Lühülevaade põhiseaduse ajaloost.

<sup>93</sup> Sunstein, C. R. Lochner's Legacy. – Columbia Law Review 1987/87 (5), lk 874–876.

rahvusvahelises õiguses tunnustatud õiguspõhimõtetega. Mõjuv põhjus TLS § 88 lg 1 tähenduses tuleb seega sisustada lähtuvalt eesmärgist kaitsta töötaja õigusi töösuhtega kaasnevas ebavõrdses positsioonis ning see ei põhine töötaja eraldiseisval õigusel töösuhte püsivuse suhtes.

## 1.4.Kaitse põhjendamatu vallandamise eest põhiõigusena

### 1.4.1. Kaitse põhjendamatu vallandamise eest ja sotsiaalne õigus

PS-s kasutatud sõnastusest – töötingimused on riigi kontrolli all – on kaitset põhjendamatu ülesütlemise eest võimalik tuletada vaid tõlgendamise teel. PS autorid volitasid töötingimuste tagamise osas otsustusõiguse seadusandjale<sup>94</sup> ja kaitse põhjendamatu vallandamise eest otseselt PS enese tekstist ei tulene. Küll on väljaspool kahtlust, et seda põhiõigust peab tunnustama tulenevalt PS §-st 10 ja mitmetest Eesti Vabariigi jaoks siduvatest rahvusvahelistest õigusaktidest. Põhiõiguste hartas ja ESH-s näiteks on kaitse põhjendamatu vallandamise eest otsesõnu ette nähtud. PS-st ja rahvusvahelisest õigusest tulenevad siiski vaid töötaja kaitse miinimumnõuded. Seadusandlikul tasemel on võimalik ette näha kaitse kõrgemal tasemel ja konkretiseeritumalt. Ka selles, mida peetakse üldse põhjendamatuks ja mida pidada piisavaks kaitseks, ei ole ühtset vastust.

Hinnates TLS § 107 lg 2 põhiseaduslikkust, leidis riigikohus, et ESH eestikeelne tõlge on ebatäpne ja sõnade „seadusliku aluseta“ asemel tuleks kasutada sõnu „mõjuva põhjuseta“. Seejuures tugines riigikohus ametlikeks keelteks olevate inglise ja prantsuse keeles kasutatavatele terminitele *without valid reason* ja *motif valable*<sup>95</sup>. Ka saksakeelne termin *triftigen Grund* viitab, et põhjus peab olema teatud kaalukusega, mitte lihtsalt kehtiv või seaduslik. Hartas on aga inglise-, saksa- ja prantsuskeelses versioonis kasutatud vastavalt sõnu *unjustified*, *ungerechtfertigter* ja *injustifié*, mis võiks tonaalsuselt vastata eestikeelsele sõnale *ebaõiglane*. Seega tundub, et rõhk on asetatud põhjuse kaalukuselt veidi enam situatsiooni ebaõiglusele. Eestikeelses versioonis sätestab harta artikkel 30 aga neutraalsemalt kõlava kaitse

---

<sup>94</sup> Lähemalt sellest peatükis 1.3.1.

<sup>95</sup> RKÜKo 3-2-1-79-13 p 26.1.

*põhjendamatu* vallandamise eest. Ka soome- ja rootsikeelses versioonis nimetatakse kaitset põhjendamata vallandamise eest.

Terminoloogilist mitmekesisust ei tohiks siiski ületähtsustada. Kontekstuaalselt on selge, et põhjendamatu vallandamise keelu eesmärk on ikkagi ebaõigluse vältimine. Juba 1963. a võttis ILO vastu soovitusse seoses töölepingute lõpetamisega<sup>96</sup> ja 1982. a töölepingute lõpetamise konventsiooni<sup>97</sup>. Konventsiooni vastuvõtmine märkis rahvusvahelist tunnustamist põhimõttele, et töötajad peaksid olema kaitstud suvalise ja õigustamatu (ingl k *arbitrary and unjustified*) ülesütlemise eest ning majanduslike ja sotsiaalsete raskuste eest, mis kaasnevad töökoha kaotusega<sup>98</sup>. Konventsiooni sõnastuse kohaselt ei tohiks olla lubatud töölepingu lõpetamine ilma õiguspärase aluseta (ingl k *valid reason*), st põhjuseta, mis on seotud töötaja võimekuse, käitumise või ettevõtte vajadustega (art 4).

ILO standarditele on oma otsustes tuginenud nii EIK kui ka EK<sup>99</sup>, ja kuigi viimasel ajal on EIK jõudnud ka lahenditeni, mis erinevad ILO organite tõlgendustest<sup>100</sup>, on selge, et põhjendamatu vallandamise osas on olulised rahvusvahelised õigusaktid kujunemisloos ja rakendamispraktika kaudu tihedasti seotud. ILO asutati aastal 1919 Versailles' rahulepingu osana usus, et universaalset ja kestvat rahu on võimalik saavutada vaid siis, kui see põhineb sotsiaalsel õiglusel<sup>101</sup>. Õigustamatu ülesütlemine on otseselt sotsiaalse õiglusega vastuolus ning sellest tuleneb ka kaaluka, mõjuva või seadusliku põhjuse nõue.

Muidugi on täiesti võimalik seadusandluse tasemel, näiteks töölepingu seaduses, sätestada töötaja kasuks ülesütlemise põhjendatusele rangemad piirangud, kui näeb ette PS-st ja rahvusvahelisest õigusest tulenev miinimum. Nagu eelnevalt käsitletud, on tööandja lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigusi võimalik riivata proportsionaalsuse põhimõtet arvestades igal mõistlikul põhjusel, sh sotsiaal- ja majanduspoliitilistel eesmärkidel. Ka EL-i õigusega seoses on EK eelnevalt nimetatud otsuses selgitanud, et liikmesriikide laiaast kaalutusõigusest sotsiaalpoliitika teostamisel on riigil õigus pidada mõnda mehhanismi vajalikuks töötajate ja nende töökohtade kaitse kõrgema taseme tagamiseks<sup>102</sup>. Seega on EL-i õigusega kooskõlas

<sup>96</sup> Termination of Employment Recommendation, 1963 (No. 119). Replaced / Superseded by the Termination of Employment Recommendation, 1982 (No. 166).

<sup>97</sup> Termination of Employment Convention, 1982 (No. 158).

<sup>98</sup> Employment protection legislation: Summary indicators in the area of terminating regular contracts. – ILO 2015. – [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_357390.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_357390.pdf) (22.03.2020).

<sup>99</sup> Allen jt 2018, lk 49, p 3.06.

<sup>100</sup> Henberg, A., Muller, K. Põhiseaduse § 29 kom 6.

<sup>101</sup> History of the ILO. – <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm> (12.03.2020).

<sup>102</sup> EKo 21.12.2016, C-201/15, *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) vs Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis*.

töötaja kaitse põhiõiguslikust miinimumist kõrgemal tasemel, kui riik peab neid meetmeid vajalikuks. PS annab seadusandjale sotsiaalpoliitiliste otsuste langetamisel avara otsustusruumi<sup>103</sup> ning ka EL-i õigus ja EIÕK jätab liikmesriikidele selles osas suurema valikuvabaduse. Eesti seadusandja ei ole siiski poliitikaeesmärkidele TLS-i ülesütlemise regulatsioonis tähtsust omistanud.

Riigikohus sidus eelnevalt nimetatud otsuses ESH art 25 p-s a ja TLS §-s 88 kasutatud „mõjuva põhjuse“ mõiste. Otsuse tekstist ei tulene vältimatult, et näiteks TLS-i tähenduses ei võiks „mõjuv põhjus“ olla kitsamalt sisustatud, kuid pigem saab välja lugeda, et riigikohus on need terminid samastanud. See tundub ka õige. TLS-i seletuskirjas on mõjuva põhjuse mõtet selgitatud eelnimetatud rahvusvaheliste aktidega kooskõllaliselt – „tööõiguse üldtunnustatud põhimõtte, mille kohaselt ei saa tööandja töötaja töölepingut ebaõiglaselt üles öelda, vaid vallandamine peab olema objektiivselt põhjendatud. Põhjendatud töölepingu ülesütlemise immanentseks eelduseks on aga olulise või mõjuva põhjuse olemasolu töölepingu ülesütlemisel<sup>104</sup>“. Seadusandja on seega eesmärgiks seadnud töötaja kaitsmise ebaõigluse eest ja ülesütlemise piirangu võrdlemisi otseselt sidunud vastava rahvusvaheliselt tunnustatud põhiõigusega. Seejuures on põhuse mõjuvus eelduseks, et ülesütlemine oleks õiglane.

Võib küll öelda, et sotsiaalse õigluse kriteerium ei ole piisavalt selgepiiriline, kuid sama võib kahtlemata öelda ka põhjuse mõjuvuse või otsuse põhjendatuse kriteeriumi kohta. Sotsiaalse õigluse kriteerium jätab riigile rahvusvaheliselt võrdlemisi suure kaalutlusruumi ja mõiste sisustamisel saab lähtuda ühiskondlikult tunnustatud normidest. Eelkõige väljendub sotsiaalse õigluse mõiste kasutamise väärtus ülesütlemiskaitse põhimõtte ja regulatsiooni sisustamisel selle eesmärgist lähtumises.

Kaitse ise võib lisaks otsestele keeldudele seisneda näiteks protseduurilistes reeglites, põhjendamise kohustuses, pööratud tõendamiskoormuses või rahalistes hüvitistes. Selles osas on võimalik teha erinevaid poliitilisi valikuid. Ka see, mida peetakse piisavaks hüvitiseks, on suuresti seadusandja otsustusruumis, kuigi seejuures on kohustuslik tagada PS ja rahvusvaheliste lepingutega miinimumnõuete täitmine. Konkreetsetes asjas otsustab põhjuse mõjuvuse ja sotsiaalse õigluse üle siiski seaduse rakendaja.

Ebaõiglase ülesütlemise eest kaitse tagamisel on Hugh Collins eristanud kahte põhjendust. Esiteks tagab ülesütlemise protseduuriline ja sisuline õiglus töötaja inimväärikuse kaitse.

---

<sup>103</sup> RKÜKo 3-2-1-79-13, p 13 – õiguskantsleri seisukoht.

<sup>104</sup> Töölepingu seaduse eelnõu 299 SE algatamise seletuskiri. Sotsiaalministeerium 2008, lk 60.

Teiseks toetab tööturvalisus töötaja isiklikku autonoomiat.<sup>105</sup> Põhjendamatu ehk ebaõiglane võib ülesütlemine iseenesest olla kolmel erineval moel. Otsus võib olla üldse ilma äratuntava põhjuseta ehk suvaline, teiseks võib otsus põhineda mitteärielistel ehk kellegi isiklikel põhjustel ning kolmandaks võib põhjendamatus seisneda ettevõtte huvide ebaõiglates eelistamises töötaja huvidele.

Esiteks saab ülesütlemine teoreetiliselt olla täiesti suvaline – otsus, mis võetakse vastu ilma igasuguste äriliste või isiklike kaalutlusteta. Rangelt võttes oleks see ilmselt vaid teoreetiline kategooria ja iga sellise otsuse taga saab tegelikult näha kasvõi mingit õrna isiklikku või ärielist motivatsiooni. Näiteks saaks ülemuse kehva tuju või ego turgutamise vajaduse paigutada isiklike motiivide hulka ning täielikult kaalutlemata „intuitiivset“ otsust lugeda ärihuviks. Siiski tasub seda kategooriat eraldiseisvana käsitleda ja paigutada sellesse ülesütlemised, mis on küll kantud mingitest kaalutlustest, kuid on ilmselgelt ebaolulised.

Selle kategooria iseseisva käsitlemise peamiseks põhjuseks on see ühiskondlik ja põhiõiguslik hüve, mis kaitset nõuab. Nimelt riivab ükskõiksus töötaja huvide ja isiku suhtes otseselt inimväärikuse põhimõtet. Selles osas ei ole oluline, kas töötaja huvid allutatakse mõnele isiklikule või ärilisele ebaolulisele motiivile – põhjendamatu suvaotsus eitab töötaja väärtust inimesena. Ka on sellisel juhul tegu otsese vastuoluga PS § 19 lõikega 2, mille kohaselt peab igaüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi.

M. Ernits kirjutab PS kommentaaris, et PS § 19 lg 2 sätestab põhiõiguste kolmikmõju ehk kehtivuse eraisikute vahelistes suhetes<sup>106</sup>. Isiklike huvide saab igaüks muidugi eelistada, kuid teiste huvide ei saa täielikult arvestamata jätta. Riigikohus on teiste isikute õiguste arvestamise kohta selgitanud, et „ehkki esmajoones on üksikisikute kollideerivate õiguste tasakaalustaja roll avalikul võimul, võimaldab PS § 19 lg 2 sõnakasutus (eriti väljend „austama“) järeldada, et ka eraisikud ei saa oma hüvede kaitsel jätta teiste isikute õigustega meelevaldselt ja mõõdutundetult arvestamata.<sup>107</sup>“ Töötaja huvide mõistlikus ulatuses arvestamise kohustus on seega tööandja vabaduste eelduseks ja piiranguks. Sellisena võiks isegi öelda, et vabaduse piiramine ei vaja otseselt kollideerivate põhiõigustega kaalumist, õigusele enesele paneb piiri nõue arvestada teiste isikute huvidega.

<sup>105</sup> Kenner, J. Harta art 30 kamm 30.17, lk 810.

<sup>106</sup> Ernits, M. Põhiseaduse § 19 kamm 17.

<sup>107</sup> RKO 3-1-1-111-04, p 15.

Isiklikest motiividest lähtuv, s.o mitteärilistele põhjustele tuginev töölepingu lõpetamine on esmalt otseselt vastuolus võrdsuse ja solidaarsuse põhimõttega. Töösuhe on alluvussuhe ning allumine tööandja juhtimisele on loomulik, põhjendatud ja paratamatu. Küll ei ole õigustatud töötaja vabaduste piiramine tööga mitteseotud põhjustel. Isiklikel motiividel domineeriva positsiooni ärakasutamine riivab lisaks võrdsuse põhimõttele ka vabaduse ideed, kuna töötaja peab vaba eneseteostuse realiseerimisel arvestama domineerival positsioonil olevate isikute võimaliku reaktsiooniga. Töötaja võib seega näiteks tunda vajadust piirata oma veendumusvabadust, sõnavabadust või poliitilist tegevust. Lisaks ei ole sellist tüüpi põhjustel töölepingu ülesütlemise keeld tööandja – s.o ettevõtte või juriidilise isiku – vabadusi või õigusi riivav. Ülesütlemise põhjendamise kohustus oleks seega õigustatud ainult vajadusega kaitsta isikliku positsiooni kuritarvitamist. Sellist tüüpi juhtumite keerukus seisneb peamiselt selles, et ettevõtte objektiivseid huvisid on paratamatult raske eristada juhtival positsioonil olevate isikute hinnangutest ettevõtte huvide kohta, isegi kui kõrvale jätta selgelt mitte-legitiimsed kaalutlused. Näiteks eraelulise käitumise või poliitilise tegevuse kokkusobivus ettevõtte kuvandi ja töökeskkonnaga on paratamatult inimlik hinnang, kuid kahtlemata ettevõtte legitiimne huvi.

Kolmas põhjendamatute ülesütlemiste kategooria koondab olukordi, milles ülesütlemist tingivad ettevõtte huvid on ebaõiglaselt seatud kõrgemale töötaja õigustest ja huvidest. See on kahtlemata kõige mitmekülgsem ja mahukam kategooria, kus kerkivad põhimõttelised dilemmad ja selge keskteeta olukorrad. Ühelt poolt tuleb tuvastada tööandja legitiimsed huvid ning teisalt töötaja puudutatud (põhi)õigused. Ülesütlemise põhjendatuse analüüs seisneb nende vahelise õiglase tasakaalupunkti leidmises, kuigi üldjuhul jagub paraku õiglust rohkem kui õigust.

#### 1.4.2. Mõjuva põhjuse kriteerium Eesti tööõiguses

TLS-i § 85 lg 5 kohaselt ei või tööandja töölepingut korraliselt üles öelda ja § 87 näeb ette, et töölepingut võib erakorraliselt üles öelda üksnes seaduses ettenähtud mõjuval põhjusel. TLS näeb ette kahte tüüpi mõjuvaid põhjuseid – töötajast tulenevad põhjused (§ 88) ja majanduslikud põhjused (§ 89). Jättes kõrvale majanduslikud põhjused, on tööandjal seega TLS § 88 lg 1 kohaselt õigus tööleping erakorraliselt üles öelda „mõjuval põhjusel, mille tõttu ei saa mõlemapoolseid huve järgides eeldada töösuhte jätkamist“. Teisiti sõnastades on tööandjal keelatud tööleping põhjendamatult ehk mõjuva põhjuseta üles öelda.



TLS § 88 lg 1 annab ka lahtise loetelu põhjustest, mida saab lugeda piisavalt mõjuvaks. Leian isiklikule kogemusele ettevõtluses ja töövaidlusasjades tuginedes, et nimetatud näidisloetelu on praktikas oluliselt ületähtsustatud. Ka Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse (RAKE) poolt aastal 2013 läbiviidud töövaidluste analüüsis leiti, et vaatamata asjaolule, et tegu on näidisloeteluga, on töövaidluskomisjonid praktikas alati kohaldanud mõnda konkreetset nimekirjas sisalduvat punkti, mis on tingitud asjaolust, et tööandjapoolne ülesütlemisavaldus konkreetsele punktile viitab.<sup>108</sup> Sama analüüsi raames Eesti tööõiguse ekspertidest kokku kutsutud fookusgrupp leidis, et punkti täpsusega viitamise nõudmine ei oleks mõistlik ning seadus ei tohiks olla üleformaliseeritud. Märgiti, et TLS-i loomisel oli mõte, et konkreetsele punktile viidata ei ole vaja – keskmine töötaja peab aru saama, miks tööleping erakorraliselt üles öeldi.<sup>109</sup>

TLS eelnõu seletuskirja kohaselt ei näe § 88 lg 1 ette kinnist loetelu. Mõjuv põhjus ei pruugi olla ainult lepingu rikkumine, vaid tegu võib olla iga põhjusega, mis on töölepingu ülesütlemiseks piisavalt mõjuv. Seletuskirjas leitakse, et kõrgema üldistusega reguleeritud normid on paindlikumad ja vastavalt olude muutumisele on neid kergem rakendada. Samuti võimaldab paindlikum regulatsioon üldistele väärtustele tuginevate otsustuste langetamist. See omakorda suurendab töölepingute osapoolte vastutust ja kohtute rolli, sest paljud töösuhte lõpetamist puudutavad põhimõttelised küsimused lahendatakse praktikaga.<sup>110</sup>

See, et TLS-i sõnastuse eesmärgiks on võimaldada üldistele väärtustele tuginevate otsuste langetamist, peaks seaduse rakendajat suunama eemale konkreetsete asjaolude rangest sidumisest mõjuvate põhjuste näidisnimekirjaga ja rohkem tähtsustama terviklikku hinnangut olukorra õiglusele. Just väärtuste, põhiõiguste ja ühiskondlike vajaduste kaalumine on eriti oluline keerukate olukordade lahendamisel. Näiteks veendumusvabaduse, sõnavabaduse või inimväärikusega seotud dilemmasid on võimatu lahendada loetelude kehtestamise või lihtsustatud valemite rakendamisega.

Ülesütlemise põhjuse raamistamine konkreetse näidisloetelu punktiga pigem takistab objektiivse hinnangu andmist konkreetse põhjuse mõjuvusele. Vaatamata sellele, et sätte tekst nimetab otsesõnu mõjuvat põhjust ainsuses, on selge, et ülesütlemise põhjendatuse üle saab otsustada vaid töösuhet ja situatsiooni terviklikult hinnates. Mõjuvat põhjust on vale samastada mingisuguse selgepiirilise teo või asjaoluga, kuigi see võib mõnikord nii olla. Samasugune

---

<sup>108</sup> Haljasmäe, R. jt. Töövaidluste analüüs. – RAKE uuringuaruanne 2013, lk 21.

<sup>109</sup> Haljasmäe 2013, lk 22–23.

<sup>110</sup> Töölepingu seaduse eelnõu 299 SE algatamise seletuskiri. Sotsiaalministeerium 2008, lk 64–65.

töökohustuste rikkumine võib asjaoludest tulenevalt olla selgeks tõendiks töökohale sobimatusel kohta või vähetähtis kaalutusviga. Ainult olukorda tervikuna hinnates on võimalik otsustada, kas tööandjal tõesti on alus töötajat mitte usaldada või on tegemist ettekäändega.

Paratamatult viib konkreetset näidisloetelu punktil põhinev argumentatsioon selleni, et ühte situatsiooni elementi ületähtsustatakse ja seda toetavaid asjaolusid võimendatakse osapoolte seisukohtades. Tähtsust omavad, kuid n-ö koosseisu mittetäitvad alused on tööandjal parem jätta kõrvale, kuna need võivad hoopis tugevdada muljet, et peamine etteheide on otsitud põhjuseks. Töötaja võib põhjusega süüdistada tööandjat soovis temast vabaneda, viidates, et tööandja ületähtsustab vaidlusalust situatsiooni. Tööandja, kes on ülesütlemisavalduses oma põhjendused rajanud konkreetsele ja kitsale alusele, on sunnitud neid teisi motiive eitama. Ka töövaidlusorgan on sellises olukorras oma otsuste põhjendamisel oluliselt piiratud.

Seega ei ole formalistlikul ja mingis konkreetsetes näidisloetelus toodud põhjuse olemasolul põhinev lähenemine tööandja ega töötaja huvides. See ei soosi tööandja poolset ülesütlemise siirast põhjendamist, vaid suunab tööandjat hoopis koostama kohtuvaidlust silmas pidavat ja juriidiliselt konstrueeritud dokumenti. Sellised põhjendused mõjuvad töötajale ebaõiglasena ja soosivad kokkulepete asemel kohtuvaidluste teket. Tööandjatel on kasulikum rahulolematust töötaja suhtes varjata ja n-ö ametlikku põhjust oodata. Töötajaga rahulolematusest rääkimine või kokkuleppe otsimine on juriidiliselt ohtlik, kuna annab töötajale hiljem hea võimaluse viidata sellele, et ülesütlemisavalduses viidatud põhjus on otsitud.

Tallinna ringkonnakohus on hiljutises otsuses<sup>111</sup> analüüsinud töölepingu ülesütlemise õiguspärasust olukorras, kus töötajale oli esitatud kahtlustus mitmete kuritegude toimepanemises ja ta võeti kahtlustustega seoses kaheks kuuks vahi alla. Töötaja töötas tehnikadirektorina ja talle esitati kahtlustus tööandja juures töötades riigihangete läbiviimise nõuete rikkumises ja kelmuses, korduvas altkäemaksu võtmises ja küsimises, dokumendi võltsimises, võltsitud dokumendi kasutamises ning rahapesus. Tööandja tugines ülesütlemisel töökohustuste rikkumisele ning sellele, et töötaja põhjustas kolmandate isikute usaldamatuse tekkimise kostja vastu. Töötaja tugines ülesütlemist vaidlustades süütuse presumptsiooni põhimõttele ja leidis, et üksnes kriminaalasja menetlev kohus saab tuvastada usalduse kaotust tinginud tegude toimepanemist töötaja poolt. Ringkonnakohus märkis küll, et tsiviilasjas otsuse tegemine ei ole sõltuv teole antavast karistusõiguslikust hinnangust, kuid pidi ometi vajalikuks

---

<sup>111</sup> TlnRnKo 2-17-6990.

ülesütlemise materiaalse eeldusena<sup>112</sup> tõendada konkreetsed teod, mis kolmanda isiku usalduse kaotuse tööandja suhtes põhjustasid.

Leian, et selline TLS § 88 lg 1 tõlgendus on sügavalt ekslik ja lähtub eelnevalt kirjeldatud liig-formalistlikust lähenemisest. Ringkonnakohus viitab<sup>113</sup> etteheidetava teo tõendamise vajadust põhjendades ka riigikohtu lahenditele aastatest 1999 ja 2003. Toona kehtinud töölepingu seadus, erinevalt praegu kehtivast seadusest, nägi ette suletud nimekirja töölepingu ülesütlemise alustest ilma igasuguse viiteta poolte huvide kaalumisele. Usalduse kaotamise termin oli toonases seaduses piiritletud vägagi rangelt ja pidi olema otseselt seotud töötaja varalise kahjuga<sup>114</sup>. Lisaks oli mõlemas viidatud riigikohtu lahendis käsitletud olukorda, kus konkreetseid tegusid heitis töötajale ette tööandja. Sellises olukorras ei olegi usalduse kaotuse põhjendatust ja olukorra tõsidust võimalik hinnata ilma vastavaid tegusid analüüsimata. Antud asjas oli aga ülesütlemise tinginud kahtlustuse esitamise ja vahi alla võtmise fakt<sup>115</sup>, mitte kahtlustuse toonud teod.

Mõjuv põhjus TLS § 88 lg 1 tähenduses nõuab otseselt sätte tekstist tulenevalt mõlemapoolsete huvide kaalumist. Usalduse kaotus, veel vähem kolmandate isikute usalduse kaotus, ei sõltu tegude tõendamisest, vaid süüdistuste usutavusest ja tõsistusest. Mõjuvaks saaks seda põhjust iseenesest pidada ka siis, kui tööandja ise on veendunud, et süüdistused on alusetud – kolmandate isikute usalduse kaotus ja mainekahju ei sõltu üldjuhul tööandja siseveendumusest. Olukord, kus vastutaval ametikohal olevale töötajale on esitatud hulk tõsiseid kahtlustusi ja neid meedias laialdaselt kajastatud, on tööandjal ilmselge alus kaitsta oma mainet ja vara.

Töötaja põhiõiguste liigseks riivamiseks ei saa pidada töölepingu ülesütlemist olukorras, kus kohus on juba leidnud, et põhjendatud on inimese vahi alla võtmine kaheks kuuks. Eelvangistuse kohaldamine tähendab demokraatliku õigussüsteemi ühe alusprintsipi, süütuse presumptsiooni, samuti üldise vabadusõiguse tõsist riivet<sup>116</sup>. Eelvangistuse kohaldamise fakt näitab aga, et kohus on prokuratuuri esitatud materjalide alusel veendunud, et selline inimese põhiõiguste terav riive on õigustatud. On raske näha, miks samad põhjused, mis õigustavad inimese vangistamist, ei ole piisavad töölepingu lõpetamiseks.

---

<sup>112</sup> TlnRnKo 2-17-6990, p 33 ja 36.

<sup>113</sup> TlnRnKo 2-17-6990, p 23.

<sup>114</sup> Orgo, Juridica 1994/4, lk 88.

<sup>115</sup> TlnRnKo 2-17-6990, p 26. Kohtuotsuse kohaselt oli tööandja ülesütlemisavaldust põhjendanud nõnda: „Kahtlustuse esitamine ja vahi alla võtmine on leidnud arvukalt meediakajastust. See on tööandjale kaasa toonud ulatusliku mainekahju ning usaldamatuse klientide ja partnerite poolt. Eelkirjeldatud kahtlustuse sisu tõttu on tööandja kaotanud usalduse hageja kui töötaja vastu.“

<sup>116</sup> Maruste, R., Kolk, T. Põhiseaduse § 20 komm 27.

Kaitse põhjendamatu vallandamise eest on põhimõtteliselt kaitse alluvussuhte ärakasutamise eest<sup>117</sup>. Eluliselt ebaõiglane võib küll olla töö kaotamine näiteks seoses haigusega või samaaegselt muude eraeluliste raskustega. Ülesütlemise põhjendamatus põhiõiguse tähenduses on aga seotud põhjuse piisava mõjuga töösuhtele, mitte sellega, kas põhjuseks olevad asjaolud on kujunenud eluliselt ebaõiglaselt. Töölepingu lõpetamine ei ole karistus ja selle eelduseks ei saa olla ka töötaja süü. Paraku on nii, et töösuhte jätkumise võib objektiivselt võimatuks teha asjaolu, mida töötajal ei ole kuidagi võimalik mõjutada. Ka tervislikel põhjustel töölepingu ülesütlemisel tõdetakse, et töösuhe ei saa jätkuda, kuigi terviseprobleemid ei ole töötaja põhjustatud ja need on pannud töötaja juba iseenesest raskesse olukorda. Riigi sotsiaalpoliitilised valikud peavad määrama selle, kuidas ja millises ulatuses raskesse olukorda sattunud inimest aidatakse. Ebaõiglane võib olla ka asjaolu, et inimene satub riigi või teise eraisiku alusetute süüdistuste alla. See, kas süüdistused on põhjendatud või mitte, ei pruugi aga kuidagi muuta fakti, et partnerid kaotavad nende tõttu usalduse või ettevõtte maine saab oluliselt kahjustada. Aluseta süüdistustega tekitatud kahju, sh töökoha kaotuse hüvitamiseks peab riik looma võimalused, kuid see ei ole töösuhte regulatsiooni ülesandeks.

#### 1.4.3. Sotsiaalse õigluse rahvusvaheline kontekst

Millised huvid peaksid töösuhtes olema rohkem kaitstud või milliseid huvisid ei tohiks üldsegi legitiimsetena tunnustada, on suurel määral põhiõiguste analüüsi nõudev küsimus. Tihtipeale võib lahendus olla argine või ühiskonnas üksmeelselt aktsepteeritav, kuid mitte alati. Kuigi seadus sisaldab näitlikku nimekirja mõjuvatest põhjustest, on ka need küllaltki abstraktsed ja eeldavad ikkagi mõlemapoolsete huvide kaalumise kaudu mõjuvaks tunnistamist. Seega ei ole võimalik tugineda eeldusele, mille kohaselt seadusandja oleks näidisloetelu koostades juba piisava väärtusotsustuse teinud. Need situatsioonid, mis võimaldavad õigusliku järelduse tegemisel üheselt tugineda seaduse tekstile, ei ole üldjuhul ka problemaatilised. Kui töötaja viibib hoiatusest hoolimata korduvalt tööl joobeseisundis, esineb töölepingu ülesütlemiseks selline mõjuv põhjus, millele on seadusandja sõnaselgelt piisava kaalukuse omistanud. Ka ei ole selline järeldus ühiskonnas vastuolusid tekitav.

PS-s kehtivad põhiõigused eelkõige eraisiku ja avaliku võimu vahelistes suhetes, kuid sätestavad lõppastmes ka eraisikute omavahelistes suhetes teatud õigusi ja kohustusi. See, kuidas põhiõiguste mõju eraisikute vahelises suhetes abstraktselt konstrueerida, on vaieldav,

---

<sup>117</sup> Kenner, J. Harta art 30 komm 30.03, lk 807.

kuid lõpp-astmes saab vastanduvate põhiõiguste probleemi lahendada vaid proportsionaalsuse põhimõtet rakendades.<sup>118</sup> Vägagi otsene mõju on põhiõigustel eraisikuid vahetult siduvate seaduste põhiseaduskonformse tõlgendamise põhimõtte läbi. TLS § 88 lg 1 seob aga õigusliku tagajärje otseselt poolte huvide kaalumiseaga. Mõjuv põhjus töölepingu erakorraliseks ülesütlemiseks on selline, mille tõttu ei saa mõlemapoolseid huve järgides eeldada töösuhte jätkamist. Raske oleks mõlemapoolsete huvide järgimises näha midagi muud kui Eesti õiguskorras tunnustatud põhiõiguste tasakaalu tagamist ning need põhiõigused koos seotud õiguspõhimõtetega on oluliselt seotud rahvusvaheliselt tunnustatud normidega.

Erinevalt näiteks sotsiaalpoliitiliste kaalutluste hindamisest, ei saa töösuhte poolte põhiõiguste tasakaalu otsides lähtuda vaid Eesti seadusandlusest, kohtupraktikast ja ühiskondlikest hoiakutest. PS tõlgendamisel tuleb arvestada ka rahvusvaheliste õigusaktidega, mis on olnud PS koostamisel eeskujuks ja millest tulenevad Eesti Vabariigile rahvusvahelised kohustused. EIÕK on Eesti õiguskorra lahutamatu osa ning selles sisalduvate õiguste ja vabaduste tagamine on PS § 14 kohaselt ka kohtuvõimu kohustus<sup>119</sup>. Jättes kõrvale olukorrad, milles võivad tõstatuda teoreetilised vastuolud PS aluspõhimõtetega, tuleb PS tõlgendada viisil, mis tagab kooskõla EIÕK ja Euroopa Liidu õigusega ning EIK ja EK praktikaga<sup>120</sup>. EIÕK seob osalisriike ja annab eraisikule võimaluse oma õiguste rikkumise korral saada riigilt hüvitist, kuid vahetum mõju on sellel kindlasti läbi siseriikliku õiguse tõlgendamise Eesti kohtutes. EL-i põhiõiguste hartast peavad liidu õiguse kohaldamisel lähtuma liidu institutsioonid, kelleks on aga ka liikmesriikide kohtud. Osa liidu õigusakte on otsekohalduvad, teiste puhul kehtib aga siseriikliku õiguse liidu õigusega kooskõlalise tõlgendamise kohustus. Eesti Vabariik on liitunud ka mitmete teiste rahvusvaheliste konventsioonidega, näiteks on Eesti Vabariigi jaoks siduvad mitmed rahvusvahelise tööorganisatsiooni (ILO) konventsioonid<sup>121</sup>, aga ka EHS, mis on eriti relevantne töösuhetes.

Välislepinguid peavad Eesti kohtud arvestama siseriikliku õiguse kohaldamisel, kuid need on ka omavahel tihedalt seotud. Käesoleva töö kontekstis, eriti arvestades, et püstitatud küsimuste puhul on rõhk selgelt väärtuskaalutustel, on piisav lähtuda tõdemusest, et nimetatud õiguslikud instrumendid ja vastav kohtupraktika moodustavad võrdlemisi koherentse õigusruumi, millest Eesti tööõigust tõlgendades tuleks lähtuda. Isegi kui teatud küsimustes on kohtud võtnud mõnevõrra erinevaid positsioone, tuleb arvestada, et päris kooskõlaline pole kohtupraktika ka

<sup>118</sup> Ernits, M. Põhiseaduse § 19 komm 17–18; Alexy 1997, lk 99–103.

<sup>119</sup> Ernits, M., Parrest, N. Põhiseaduse §14 komm 11 viitega RK otsusele RKÜKo 3-1-3-13-03, p 31.

<sup>120</sup> Ernits, M. Põhiseaduse § 152 komm 37–38.

<sup>121</sup> Ülevaade Eestile õiguslikult siduvatest konventsioonidest sotsiaalministeeriumi kodulehel: <https://www.sm.ee/et/rahvusvaheline-tooorganisatsioon>.

sama kohtu sees. Näiteks EIK hiljutine praktika võib EK otsust iseenesest mõjutada rohkem kui EK enda praktika varasemast ajast.

Tööõiguse selles osas, mis puudutab töötajate põhiõigusi – kahtlemata ülesütlemise regulatsioonis – nõuab õigusliku positsiooni väljaselgitamine kindlasti eelnimetatud õigusaktidest ja kohtupraktikast kui tervikust lähtumist. Seejuures tuleks erilist tähelepanu pöörata töötajate õiguste kaitsel keskse tähtsusega põhimõtteid nagu inimväärikus ja võrdsus, kuna nii rahvusvahelistes aktides enestes ja vastavas kohtupraktikas on töötingimustega seondult just nendele aluspõhimõtetele oluliselt tuginetud.

ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni preambul algab sõnadega „(P)idades silmas, et inimkonna kõigi liikmete sünnipärase väärikuse ning nende võrdsete ja võõrandamatute õiguste tunnustamine on vabaduse, õigluse ja rahu alus maailmas“. Euroopa Liidu lepingu<sup>122</sup> artikkel 2 nimetab inimväärikust esimesena väärtuste seas, millel liit rajaneb. Ka harta preambul nimetab liidu alusväärtuste seas inimväärikust esimesena ja sellele on pühendatud harta esimene artikkel. Harta selgituste kohaselt ei ole inimväärikus mitte ainult põhiõigus iseenesest, vaid moodustab põhiõiguste tegeliku aluse<sup>123</sup>. Inimväärikuse põhimõtte kesksust ilmestab asjaolu, et näiteks õigust elule on hartas inimväärikusele järgnevalt nimetatud artiklis 2.

Inimväärikus on seega kõikide Euroopa õigusruumi tähtsaimate alusdokumentide põhiõiguste süsteemis paigutatud kesksele kohale. Eesti PS-s ei ole inimväärikusele küll pühendatud eraldi paragrahvi, kuid see on üks PS aluspõhimõtetest kõrvuti sotsiaaliigi, demokraatia, õigusriigi ja Eesti rahvusriigi põhimõttega<sup>124</sup>. Riigikohus on leidnud, et “inimväärikus on kõigi isiku põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse eesmärk”<sup>125</sup>. Uno Lõhmus kirjutab, et kohtuniku kohustus on anda inimväärikuse mõistele sisu. PS põhiprintsiibina võimaldab inimväärikus tõlgendada põhiõigusi ja otsustada nende piirangute proportsionaalsuse üle<sup>126</sup>. Ka diskrimineerimiskeeld on otseselt seotud inimväärikuse põhimõttega, kuna inimväärikus on põhimõtteliselt midagi sellist, mis ei sõltu muust kui inimeseks olemisest.

Inimväärikuse põhimõte ei ole seega iseseisev subjektiivne õigus, kuid võib esineda argumendina vabaduspõhiõiguse riive mõõdukuse hindamisel<sup>127</sup>. Hartas esineb viide

---

<sup>122</sup> Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202, 07.06.2016.

<sup>123</sup> Selgitused põhiõiguste harta kohta, art 1.

<sup>124</sup> Ernits, M. Põhiseaduse § 10 kommentaarid.

<sup>125</sup> Ernits, M. Põhiseaduse § 10 komm 6; RKHKo 3-3-1-2-06, p 10.

<sup>126</sup> Lõhmus, U. Kas õigus isikupuutumatusel on põhiõigus? – *Juridica* 2018/2, lk 138; U. Lõhmus tsiteerib A. Baraki viitega: Barak, A. *Human Dignity: The Constitutional Value and the Constitutional Right*. – *Understanding Human Dignity*. – Oxford University Press 2014, lk 261–262.

<sup>127</sup> Ernits, M. Põhiseaduse § 10 komm 11.

inimväärikusele lisaks deklaratiivsele esimesele artiklile veel vaid kahes sättes – eakate õigusi (art 25) ja, kindlasti mitte juhuslikult, töötingimusi puudutavas artiklis (art 31). Eakate õiguste ja töötingimuste juures on selline erandlik viitamine inimväärikusele asjakohane, kuna euroopaliku väärtusruumiga kokkusobivad elu- ja töötingimused ei ole kergesti üldise normiga kindlaks määratavad ega võimalda tõmmata rangeid piire õige ja vale vahel. Need õigused on äärmiselt kontekstilise olemusega ja vajavad seega sisustamiseks mingisugust kõrgemalseisvat lähteprintsipi.

Kuigi otsesõnu on inimväärikusele viidatud seoses töötingimustega, on inimväärikuse põhimõtte mõju tööga seotud õiguste osas väga lai. B. Bercusson kirjutab näiteks, et ka harta artikkel 27, mis annab töötajatele õiguse olla informeeritud ja ära kuulatud, lähtub eelkõige vajadusest kaitsta töötajate inimväärikust ja majandust demokratiseerida<sup>128</sup>. Eelkõige läbi töötingimuste toimubki isiku autonoomia ja vabaduste piiramine töösuhtes. Alates tööandja ootustega isiku välimusele ja käitumisele kuni selleni, kas töötaja peab eraeluliste ja poliitiliste valikute tegemisel arvestama tagajärgedega töösuhtele. Ka teiste töösuhtes tähtsate põhiõiguste jaoks on inimväärikuse kontseptsioonil aluspõhimõttena kandev roll. Thomas Blanke märgib seoses hartas sätestatud põhiõigusele headele ja õiglastele töötingimustele, et ka võrdset kohtlemist peetakse inimväärikuse kontseptsiooni vältimatuks osaks<sup>129</sup>.

Ilma põhjuseta või täiesti ebaolulisel põhjusel vallandamises väljendub prototüüpne vastuolo inimväärikuse põhimõttega. Kui vallandamist ei tingi tööandja vajadused ja seda tehakse kergekäeliselt, käsitletakse töötaja huve ja vajadusi järelikult täiesti ebaolulisena. Eluliselt tõenäolisem on aga see, et mõistlike, ettevõtte eesmärkidega seotud põhjuste puudus viitab organisatsioonis suuremat mõjuvõimu omava(te) isiku(te) isiklike motivatsioonide realiseerimisele või põhjustele, millele tuginemine on äratuntavalt ebaseaduslik või ebaõiglane. Töösuhtega seotud mõjuvõimu ärakasutamist isiklikel põhjustel (ebasümpaatia, eelarvamus või muu isiklik põhjus) tuleks kahtlemata pidada töötaja inimväärikust alandavaks ja vastuolus olevaks meie õigusruumis üldtunnustatud väärtustega nagu võrdsus, solidaarsus ja vabadus. Ettevõtte toimimine eeldab alluvussuhete olemasolu, kuid see ei tohi kaasa tuua sotsiaalset domineerimist väljaspool töösfääri.

Demokraatia on EIÕK juhtmõtteks ja demokraatia tugevdamist peetakse selle peamiseks sihiks. EIK jurisprudentsis on demokraatia kontseptsiooniks pluralistlik, tolerantne poliitiline süsteem,

---

<sup>128</sup> Blanke, T. Workers' right to information and consultation within the undertaking (Article 27), lk 51. – Bercusson 2002.

<sup>129</sup> Blanke, T. Fair and just working conditions (Article 31), lk 70. – Bercusson 2002.

mis võimaldab mitmekesisust ega luba ühiskonna mõjuvõimsamatel gruppidel jalge alla tallata vähemuses olevate gruppide õigusi.<sup>130</sup> Otsuses *Doğan vs Turkey*<sup>131</sup> ütles EIK<sup>132</sup>, et pluralism, tolerantsus ja eelarvamuste puudumine on demokraatliku ühiskonna olemuslikud tunnused. Kuigi individuaalsed huvid peavad teatud olukorras olema allutatud grupi huvidele, ei tähenda demokraatia lihtsalt seda, et enamuse vaated peavad alati peale jääma; tuleb saavutada tasakaal, mis tagab vähemusse kuuluvate inimeste õiglase kohtlemise ja väldib domineeriva positsiooni ärakasutamist. Pluralism tugineb kultuuriliste traditsioonide, etniliste ja kultuuriliste identiteetide, religioossete veendumuste ning kunsti, kirjanduse, sotsiaalmajanduslike ideede ja kontseptsioonide dünaamika ja mitmekesisuse tunnustamisel ja austamisel. Sotsiaalse ühtekuuluvuse saavutamisel on erinevate identiteetidega inimeste ja gruppide harmooniline läbikäimine määrava tähtsusega.

Üldtunnustatud väärtused nagu inimväärikus, demokraatia, võrdsus, aga ka näiteks solidaarsus ja pluralism on kahtlemata Eestis ja ka EL-is tervikuna õiguskorra osaks. Kaitse põhjendamatul vallandamise eest, mis ise on Eesti õiguskorra osaks rahvusvaheliselt tunnustatud õiguspõhimõttena, peab olema sisustatud nendest üldtunnustatud väärtustest lähtuvalt. Nendest väärtustest lähtumine ei tähenda aga ainult töötaja tugevamat positsiooni. Samadest väärtustest tulenevalt võib ka töötaja käitumisele või muule asjaolule antav hinnang olla tõsisem. Vastuolu inimväärikuse põhimõttega võib olla just see, miks mingit põhjust tuleb mõjuvaks pidada.

---

<sup>130</sup> Allen jt 2018, lk 10.

<sup>131</sup> EIKo 26.04.2016, 62649/10, *Doğan vs Türgi*.

<sup>132</sup> Viide otsusele läbi Allen jt 2018, lk 10.



## 2. Ettevõtlusalane kaalutlusruum ja diskrimineerimiskeeld

### 2.1. Tööandja põhiõigused

#### 2.1.1. Tööandja asjassepuutuvate põhiõiguste kindlaks määramine

Sotsiaal- ja majanduspoliitikas riigile omistatav lai kaalutlusruum, määratlemata mõisted nagu „mõjuv põhjus“ ja „põhjendatu“ ning TLS-i otsene viide poolte huvide kaalumisele võib tekitada mulje, et töövaidluses ei olegi mõtet põhiõiguste süsteemseks analüüsiks – kokkuvõttes on justkui õiguse sisuks see, mida kohus õiglaseks peab. Poolte paljude põhiõiguste kaalumine ühes üldiste põhiseaduslike printsiipidega ongi väga lähedane sellele, mida võiks nimetada põhiseaduslikust väärtuskorrast lähtuvaks otsustamiseks. Siiski, nagu on veenvalt märkinud Hent Kalmo<sup>133</sup>, ei saa vastassuunaliste väärtuste vahel valikut teha väärtused ise. H. Kalmo väidab, et PS-s on oluline eristada reegleid ja printsiipe. Seejuures tuleks reeglit pidada põhiseadusandja otsuseks õigushüvede tasakaalupunkti osas, mida seadusandja ega põhiseaduskohus ei tohiks enam proportsionaalsustesti abil ümber hinnata.

H. Kalmo juhib tähelepanu printsiibiteooria kalduvusele pehmeda selged, ettenähtavate tagajärgedega keelud õiguslikult ebamäärasteks *prima facie* juhtnöörideks. Konstitutsioon rajaneb juba mõiste poolest eeldusel, et reeglite rakendamine ja väärtuste kaalumine ei ole sama asi. Vastasel juhul võiksid kohtud rakendada otse väärtuskorda ja PS polekski tarvis. H. Kalmo käsitleb oma kriitikas siiski reegleid, mis on PS-s äratuntavalt reeglitenä sätetatud ning leiab, et printsiipidega võrreldavate ja kvantifitseeriva iseloomuga põhiõiguste vastuolude lahendamiseks on proportsionaalsustest igati mõttekas. Seejuures nimetab ta nende printsiipidega võrreldavate põhiõiguste näidetena just tööõiguses relevantset elukutsevabadust ja vaba eneseteostust.<sup>134</sup> Kuid kriitikat põhiseaduslikult sätetatud reeglite juhtnööridena tõlgendamise suhtes saab laiendada ka põhiseaduslike printsiipide liig-pragmatilisele sisustamisele.

Ka printsiibilaadsete põhiõiguste sätetamisel on põhiseadusandja ikkagi lähtunud mingisuguse õigusväärtuse kaitsmise eesmärgist ja ka nende põhiõiguste sõnastamisel kasutatud määratlemata õigusmõisteid ei saa võrdsustada kaalumisevõimetusega<sup>135</sup> selles osas, mis need õigusväärtused on. Isegi kui määratlemata õigusmõiste ise võimaldab haarata erinevaid

<sup>133</sup> Kalmo, H. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? – Juridica 2013/2, lk 89.

<sup>134</sup> Kalmo 2013, lk 79 ja 97.

<sup>135</sup> Kalmo 2013, lk 96. Erinevus määratlemata õigusmõiste ja kaalumisevõimetuse vahel ei avaldu mitte seaduse määratletuse astmes, vaid argumentides, millega õiguslikku lahendust saab põhjendada.

kaalutlusi, on võimalik põhiõiguse taga olevat õigusväärtust vähem või rohkem täpselt tabada. Seda nii õigusele tuginedes kui ka riivet õigustades. Nii on EK näiteks eitanud ettevõtlusvabaduse riivet seoses alkoholsete jookide märgistamise ja reklaamiga seotud piirangutega, öeldes, et „Niisuguse juhtumi korral nagu põhikohtuasjas käsitletu ei mõjuta vaidlusalune piirang mingil viisil kutse- ja ettevõtlusvabaduse olemust ega tegelikku sisu“<sup>136</sup>. Ka on EK selgitanud, et põhiõigusi tuleb kaaluda seotuna nende ühiskondliku funktsiooniga<sup>137</sup>.

Põhiõiguse ühiskondlik funktsioon peaks olema kõigi õiguste sisu ja kaalukuse määramisel tähelepanu keskmes. Näiteks sõnavabaduse tagamise eesmärgiks ei ole võimaldada inimestel rahuldada mingisugust loomupärast vajadust tühjendada oma pead mõtetest. Sõnavabaduse eesmärk ei ole ka tagada igale arvamusele lõpptulemusena võrdne staatus. Sõnavabadusel on üldtunnustatud tähtsus demokraatliku ühiskonna alustalana, kuid see ei tähenda automaatselt, et igasugused arvamused on või peaksid olema ühtmoodi kaitstud. Sõnavabaduse ühiskondlikust funktsioonist lähtuvalt tuleb hinnata ka näiteks piirangute õigustatust töötaja sõnavabadusele. Klientide privaatsete andmete saladuses hoidmise kohustus on üldjuhul õigustatum nõue kui keeld avalikult toetada poliitilisi seisukohti. Seejuures võib tööandja huvi mõlema piirangu suhtes olla sama suur, kuid sõnavabadusega kaitstud õigusväärtust riivatakse teisel juhul oluliselt intensiivsemalt.

Küsimusele, kas näiteks kassast raha varastamise tõttu töölepingu ülesütlemine on õiglane või mitte, on kindlasti võimalik vastata ilma pikema analüüsita õiglustunde alusel. Kui aga tõstatuvad tõsisemad põhiõiguslikud vastuolud, ei saa lihtsalt rohkem õiglustunnet rakendada. Konkureerivad põhiõigused tuleb esmalt identifitseerida, kuid sama tähtis on ka välja selgitada nende põhiõiguste sisustamine konkreetsetes kontekstis. On raske ette kujutada tõsiseltvõetavat ühiskondlikku vastuolu, mida saaks rahuldavalt lahendada vaid puudutatud põhiõiguse formaalse tuvastamisega. Tõdemus, et töötajal on sõnavabadus ja tööandjal ettevõtlusvabadus, kindlasti ühtegi vaidlust ei lahenda.

Nii nagu on oluline tõesti asjassepuutuvate põhiõiguste sisuline avamine konkreetsetes kontekstis, on tähtis ka selgelt kõrvale jätta põhiõigused, mis ei ole asja otsustamisel relevant. Näiteks on justiitsminister ja sotsiaalminister riigikohtule esitanud seisukohas öelnud, et „PS §-st 32 tulenevat omandipõhiõigust riivab see, et TLS § 107 lg 2 alusel töölepingu lõpetamisega kaotab töötaja võimaluse teenida töötasu, mistõttu võib tal tekkida

---

<sup>136</sup> EKo 06.09.2012, C-544/10, *Deutsches Weintor eG vs Land Rheinland-Pfalz*.

<sup>137</sup> 13.07.2016 kohtujuristi Eleanor Sharpstoni ettepanek kohtuasjas C-188/15 *ADDH vs Micropole SA*, p 100.

saamata jäänud tulu.<sup>138</sup> Võimalus teenida töö eest tasu ei ole siiski omandiõiguse kaitsealas ei PS, EIÕK ega harta kohaselt<sup>139</sup>. See ei ole lihtsalt tehniline norimine, kuna mitmete tegelikult relevantsete põhiõiguste kaalumine võib juba iseenesest olla küllalt keeruline ja asjasse mittepuutuvate kaalutlustega muudetakse argumentatsioon segasemaks ja vastuolulisemaks. Põhiõiguste selge eristamise kasuks räägib ka asjaolu, et põhiõiguste osas on nii riigikohtus kui ka rahvusvahelistes kohtutes välja kujunenud teatud metoodika või dogmaatika, mis muudab nende põhiõiguste analüüsi ettenähtavamaks.

Kaitse põhjendamatu vallandamise korral nõuab töötajale õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise tagamist ja kahju võib seisneda ka saamata jäänud tulus – töötajal ei ole ilmselt võimalik kohe ja ootamatus situatsioonis asuda uues kohas tööle. Veelgi olulisem võib olla põhjendamatu vallandamisega kaasnev mittevaraline kahju, mille hüvitamine peab ka olema tagatud. Kahju hüvitamise küsimus on siiski eraldiseisev töölepingu lõpetamise õigustatusest. Töötaja omandipõhiõigusest ei tulene aga tööandja kohustus pakkuda tulu teenimise võimalust.

„Nagu õiguslike reeglite puhul üldiselt on ka subjektiivsete õiguste juures oluline eristada ühelt poolt nendega kaitstavaid väärtusi ja teiselt poolt õigusi kui tehnikat nende väärtuste edendamiseks“<sup>140</sup>. Selline eristamine ei tähenda, et põhiõigust on vaja klassifitseerida ühte või teise kategooriasse kuuluvaks, vaid seda, et neid õiguse aspekte tuleb eristada. Nii on õigus kaitsele põhjendamatu vallandamise eest iseloomult selgelt õigus kui tehnika töötaja mitmete põhiõiguste ja üldiste õigusväärtuste kaitsmiseks, mitte väärtus iseenesest. Ettevõtlusvabadust ja kutsevabadust saab aga käsitleda eelkõige iseseisva õigushüvena üksikisiku ja ka ühiskonna kui terviku jaoks. Ettevõtlus- ja kutsevabadus on seega põhiseaduslikult tunnustatud väärtused, mida PS rakendaja peab teiste väärtustega tasakaalustatult kaitsma, kuid kaitse põhjendamatu vallandamise eest on juba ettekirjutus mingite eesmärkide saavutamise viisi osas.

Kaitset põhjendamatu vallandamise eest tuleb tunnustada põhiseaduslikult siduva normina, vaatamata sellele, et see PS-s otsesõnu sätestatud ei ole. Kui see kaitse on aga piisaval määral

---

<sup>138</sup> RKÜKo 3-2-1-79-13, p 14.

<sup>139</sup> Rainey, B., Wicks, E., Ovey, C. Jacobs, White, and Ovey: The European Convention on Human Rights. 7th Edition. – Oxford University Press 2017, lk 548; Shelton, D. (toim). The Oxford Handbook of International Human Rights Law. – Oxford University Press 2015, lk 8. Harta selgituste kohaselt vastab harta artikkel 17 EIÕK protokollile artiklile 1. Eesti PS kaitseb omandiõigust EIÕK-st tugevamalt, kuid see seisneb eelkõige täpsemate nõuete seadmisel omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisele ning ka sõna „vara“ on PS §-s 32 käsitletud termini „omand“ tähenduses (Ernits, M., Kelli, A., Roosma, P. Põhiseaduse § 32 kom 1 ja 2). Ka riigikohtu tsiviilkolleegium, otsustades anda asi üldkogule läbivaatamiseks, viitas võimalikule omandiõiguse riivele, kuid seoses kahjuhüvitise maksmisega panemisega, mitte tasu teenimisega tulevikus. – RKÜKo 3-2-1-79-13, üldkogule andmise määrus 09.12.2013.

<sup>140</sup> Kalmo 2013, lk 92, viitega Scanlon, T. M. Adjusting Rights and Balancing Values. – Fordham Law Review 2004 (72) 5, lk 1478.

tagatud, ei ole õige allesjäänud otsustusruumi ulatuses seda normi tõlgendada ka iseseisva õigusväärtusena kõrvuti vastassuunaliste printsiibilaadsete põhiõigustega.

Ülesütlemiskaitse põhimõte ja põhjendamatu vallandamise keeld põhinevad töötaja põhiõiguste kaitse eesmärgil. See kaitse seisneb tööandja mingisuguste huvide ja põhiõiguste piiramises, seega on vaja vastavad huvid ja põhiõigused tuvastada ja hinnata nende kaalukust konkreetses situatsioonis. Seejuures on oluline eristada tööandja enese, s.o juriidilise isiku õigusi seotud füüsiliste isikute õigustest.

### 2.1.2. Juriidiline isik põhiõiguste kandjana

Ettevõtte otsustusvabadus peab põhinema otseselt sellele juriidilisele isikule omistatavatel põhiõigustel, mitte füüsilisest isikust ettevõtte omanike või töötajate põhiõigustel. On eraldi küsimus, millises ulatuses on näiteks osanikul võimalik kindlaks määrata juriidilise isiku huvisid ja otsustada nende kaitsmise üle, kuid nende valikute maksmata panemisel ei saa ettevõtte tugineda selle füüsilise isiku õigustele. Juriidilise isiku iseseisva õigussubjektina tunnustamine on Eesti põhiseadusliku korra vältimatu osa.

Eluliselt võib tunduda, et näiteks füüsilisest isikust ettevõtja äritegevuse jätkamine osaühingu vormis on eelkõige formaalne muutus. Endine füüsilisest isikust ettevõtja võib osaühingu ainuomaniku ja juhatuse liikmena iseenesest jätkata tegevust samal viisil ja mahus. Ometi esindab ta edaspidi juriidilise isiku huve ja kaitseb äritegevuses selle juriidilise isiku põhiõigusi. Juriidilise isiku iseseisvana käsitlemine on kergesti mõistetav varaliste õiguste osas. Ettevõtte vara kasutamiseks isiklikuks otstarbeks ei ole ettevõtte omanikul rollist tulenevalt rohkem õigust kui esmatasandi töötajal. Oluliselt vähem intuitiivne on juriidilise isiku mittevaraliste õiguste eristamine füüsiliste isikute õigustest. Nii võib praktikas olla ebaselge, kas vaeväidete esitamisega riivatakse rohkem ettevõtte või selle omaniku head nime. Siiski ei saa juriidiline isik oma omaniku moraalse kahju eest hüvitist nõuda<sup>141</sup> ja näiteks kauplemisloa tühistamist ei saa ettevõtte omanik vaidlustada enda ettevõtlusvabadusele tuginedes.

Juriidilise ja füüsilise isiku eraldatuse kontseptsiooni, millel siseriiklikes õigussüsteemides on pikk ajalugu, tõi rahvusvahelise õiguse sfääri kuulus rahvusvahelise kohtu (ICJ) otsus aastal 1970 asjas Barcelona Traction. ÜRO kohtu seisukohta peeti laialdaselt liiga jäigaks, kuid sellele

---

<sup>141</sup> Alexy 1997, lk 96: Juriidilistel isikutel pole lubatud kohtus enda nimel maksmata panna oma liikmete või töötajate põhiõigusi, kuna see tähendaks lubamatut põhiõiguste individualiseerituse vähendamist.

vaatamata on selle otsuse oma praktikas aluseks võtnud ka EIK.<sup>142</sup> EIK praktikas tõstatub juriidilise isiku iseseisva õigussubjektsuse teema eelkõige kaebeõiguse küsimuses ning EIK on pidanud juriidilise isiku eristatuse kõrvale jätmist õigustatuks vaid erakorralistel asjaoludel, eelkõige kui ettevõttel ei ole asjaoludest tulenevalt olnud võimalust oma õigusi ise kaitsta või on juriidilist isikut kasutatud „ainult vahendina“ kinnisvara omamiseks<sup>143</sup>.

„Juriidilise isiku õigusliku tunnustamise aluseks on juriidilise isiku ja selle osanike õiguste range eristamine.<sup>144</sup>“ Eraldi juriidilise isiku olemuslik väärtus vahendina äritegevuseks seisneb EIK sõnul just nendes paindlikes omandisuhetes ja autonoomias, mida selline süsteem pakub. Osaluse omandamise motivatsioonid ja ootused on investoritel erinevad ja on loomulik, et need toovad kaasa ka erimeelsusi. Kindel õiguslik raamistik loob võimalused neid erimeelsusi ettenähtavalt lahendada. Selliste omaduste puudumine tähendaks piiratud vastutusega juriidilise isiku vormi atraktiivsuse kadu.<sup>145</sup> Osanike kitsalt piiritletud õigused on seejuures vastavuses nende piiratud vastutusega. Seega tuleks osanike põhiõiguste kõrvalejätmist ja eristamist näha kui paratamatut hinda selle väärtuse eest, mida selline juriidiline konstruktsioon pakub ettevõtlusega seotud eesmärkide saavutamiseks.

PS § 9 lg 2 kohaselt laienevad PS-s loetletud õigused, vabadused ja kohustused juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Seega on lisaks juriidiliste isikute ja nende osanike õiguste eristamisele vajalik ka selgitada, millises ulatuses mingid õigused juriidilisele isikule üldse laienevad. Mitmete põhiõiguste omistamine juriidilisele isikule on olemuslikult võimatu, teiste puhul on nende õiguste sisu ja kaalukus võrrelduna füüsilise isiku samade õigustega oluliselt erinev. Juriidilisest isikust äriettevõtte iseseisva põhiõiguste kandjana käsitlemine on tasakaalustavaks piiranguks ka ühiskonnas tervikuna. Kõrvuti ettevõtlusega tegelevatele inimestele on head ettevõtlustingimused kogu ühiskonna huvides, kuid solidaarsuse ja demokraatliku ühiskonna põhimõtetega ei oleks kooskõlas see, et majanduslikku mõjuvõimu omavatel isikutel oleks sellest tulenevalt ka domineeriv positsioon ühiskonnas. Ettevõttes mõju omavate inimeste väärtushinnangute ettevõttele omistamist ei tohiks seega kergekäeliselt tunnustada isegi siis, kui tunnustada ettevõtte õigust põhimõtteliselt väärtushinnanguid omada ja nendele tugineda.

---

<sup>142</sup> Emberland, M. The Corporate Veil in the Case Law of the European Court of Human Rights. – Heidelberg Journal of International Law 2003/63, lk 947.

<sup>143</sup> Emberland 2003, lk 953.

<sup>144</sup> EIKo 07.11.2002, 30417/96, *Olczak vs Poland*, viidatud Emberland 2003, lk 963.

<sup>145</sup> Emberland 2003, lk 962–964.

Juriidilisele isikule põhiõiguste omistamisel saab kõigepealt analüüsida õiguse omistamise põhimõttelist võimalikkust ehk küsimust selle kohta, milliseid õigusi juriidiline isik olemuslikult realiseerida saaks. Näiteks õigus tervise kaitsesele ja haridusele on üheselt omistatavad vaid füüsilisele isikule. Veendumusvabaduse omistamine juriidilisele isikule on aga juba omakorda käsitletav õigusliku konstruktsioonina. Selle õiguse omistamist on võimalik õigussüsteemis tunnustada ja sellega siduda ka konkreetseid subjektiivseid õigusi, kuid selles saab näha vaid õigust kui vahendit mingite teiste väärtuse edendamiseks.

Nii näiteks on kahtlemata põhjendatud kirikule omistada veendumustega seoses teatud autonoomiat, kuid selle omistamine äriettevõttele poleks kooskõlas äriettevõtte olemuse ega sellise vabaduse eesmärgiga. Kuna juriidilisel isikul abstraktsioonina ei ole iseenesest mingisuguseid veendumusi ega väärtushinnanguid, saab vastavate põhiõiguste laiendamises näha vaid vahendit mingisuguste teiste õigusväärtuste kaitseks. Kiriku näitel on kaitstavaks õigusväärtuseks kollektiivne usuvabadus. Merilin Kiviorg leiab, et eelistama peaks „kollektiivse usuvabaduse“ terminit, sest termin „religioossete ühenduste autonoomia“ võib jätta mulje, et rõhutatakse autonoomia institutsionaalset külge ning mitte selle olulisust (väärtust) üksik isikutele ja nende identiteedile.<sup>146</sup> R. Alexy selgitab, et põhiõiguste kandjaks olemine sõltub kahest asjast – vastavast juriidilisest isikust ja vastavast põhiõigusest. Nii ei või mootoreid tootev aktsiaselts tugineda usuvabadusele, küll võib sellele aga tugineda usuühing.<sup>147</sup>

Kalev Saare kirjutab oma eraõigusliku juriidilise isiku õigussubjektsuse piiritlemist käsitlevas doktoritöös, et üksnes seadusenormi grammatilis-loogilise tõlgendamise alusel õiguslike otsustuste tegemine on juriidilise isiku puhul problemaatiline, kuna õigusnormis fikseeritud põhimõtted on abstraktsed ja üldised ega arvesta reaalses elus esinevate faktikoosseisude paljususe ning erisustega. Igaks konkreetseks õiguslikku otsustust vajavaks juhtumiks otsustusnormi formuleerimine eeldab aga juriidilise isiku olemuse ning õigussubjektsuse ulatuse täpset mõistmist, samuti õigusnormi eesmärgi väljaselgitamist.<sup>148</sup> Ka füüsiliste isikute õiguste kohta saab öelda, et abstraktsed normid ei pruugi alati arvestada reaalses elus esinevate faktikoosseisude paljususega. K. Saare peab kahtlemata silmas aga seda, et normi kohaldamine juriidilisele isikule võib sisuliselt olla väga erineva tähendusega võrreldes sellega, mis võis olla selle abstraktse normi eesmärk füüsilist isikut silmas pidades.

<sup>146</sup> Kiviorg, M. Üksikisiku õigused vs. religioossete ühenduste autonoomia. *Juridica* 2013/2, lk 100.

<sup>147</sup> Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica* 2001/Eriväljaanne, p 9.1.2.1.

<sup>148</sup> Saare, K. Eraõigusliku juriidilise isiku õigussubjektsuse piiritlemine. – Doktoritöö Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas 2004, lk 7.

K. Saare doktoritöös leiavad käsitlust erinevad juriidilise isiku mõisteteooriad, mis võimaldavad põhjendada juriidilise isiku õigussubjektsust ja selle ulatust. K. Saare kirjutab, et kaasaja õiguskordades üldlevinud arusaama kohaselt seondub õigusvõime isikuks olemisega ning on viimasega kaasnevaks tunnuseks, kuid õigusvõime abstraktse tähenduse juures jääb tähelepanuta õigusvõime tegelik sisu.<sup>149</sup> K. Saare järeldab, et kuigi abstraktne õigusvõime on kõigil õiguskorra poolt tunnustatud isikutel ühesugune, ei tähenda see siiski seda, et igaühel oleks õigus omada igat liiki õigusi ja kanda nendele vastavaid kohustusi. Füüsiliste ja juriidiliste isikute õigusvõime erineb ulatuselt ja sisult.<sup>150</sup> Kuna õiguste tähendust ei saa juriidilisele isikule tõesti samasena üle kanda ja juriidilise isiku õigusvõime on seotud selle tunnustamisega õigussüsteemis, peaks ka juriidilise isiku õigusvõime erinevused tulenema õigussüsteemist endast, mitte näiteks osanike soovidest. Äriühingute eesmärgi tuleb seega tunnustada lähtuvalt õigussüsteemist ja sellest, miks sellise juriidilise isiku vorm on õigussüsteemis ette nähtud.

Just sellele erinevusele juhtis tähelepanu Ühendkuningriigi ülemkohus kristlikest tõekspidamistest lähtuva hotelli asjas.<sup>151</sup> Nimelt märkis kohus, et Ühendkuningriigi diskrimineerimisvastases regulatsioonis on erand tehtud religioossetele organisatsioonidele, mitte füüsilistele isikutele. Asjaolu, et omanikud juhivad ettevõtet religioossetest veendumustest lähtuvalt, ei muuda ettevõtet ennast religioosseks organisatsiooniks. Seda vaatamata asjaolule, et antud juhul oli tegu pere-ettevõttega. Kohus ei eitanud seejuures omanike õigust ettevõtte juhtimisel, ehk oma tööd tehes oma veendumustest lähtuda, kuid nendele veendumustele ei saanud õigusvaidluses tugineda ettevõtte.

Õigusvõime erisust ei nähta ka selles, et juriidiline isik oleks seotud oma põhikirjas fikseeritud eesmärgiga. Juriidiline isik saab omada õigusi ja kohustusi olenemata sellest, kas need ühtivad tema tegevuse eesmärgiga.<sup>152</sup> Minimaalselt tähendab see, et asutamisdokumentides puuduv tahe mingisugust õigust realiseerida või mingisugustest põhimõtetest lähtuda, ei tähenda, et juriidilisel isikul ei peaks olema õigust neid valikuid teha. Teiseks oleks raske ette kujutada, miks juriidilisele isikule juba omistatud vabadusõigus ei peaks sisaldama õigust muuta valikuid selle vabadusõiguse realiseerimise osas.

Järelikult, asutamisdokumendid või põhikirja võivad küll väljendada osanike valikuid põhiõiguste realiseerimise osas, kuid ei piira nende omistamist juriidilisele isikule ega välista edasisi valikuid nende põhiõiguste kasutamisel. Seega peaks juriidilise isiku asutajate motiivide

---

<sup>149</sup> Saare 2004, lk 113.

<sup>150</sup> Saare 2004, lk 116–117.

<sup>151</sup> UKSC 73/2013, 27.11.2013, *Bull and another vs Hall and another*, p 8.

<sup>152</sup> Saare 2004, lk 117.

või väärtushinnangute kandumist juriidilisele isikutele, näiteks põhikirja või asutamislepingu alusel, eitama. Põhikirjas sisalduvaid valikud eesmärkide või tegevuse põhimõtete kohta saab pidada siduvaks organisatsiooni sisesuhetes ja näiteks osanike vahel, kuid ei mõjuta juriidilise isiku põhiõigusi või nende tuginemise võimalust.

Kokkuvõttes on töösuhte seisukohalt oluline, et vastassuunaliste põhiõiguste kaalumisel peab kõrvale jätma kolmandate isikute huvid. Erinevate huvigruppide huvid ja õigused ei ole ebaolulised, kuid nendest lähtumine ja nendega arvestamine on sel juhul juriidilise isiku põhiõiguste realiseerimise sihiks või piiranguks. Mingil ettevõttele omistatud õigusel peab põhinema õigus neid kolmandate isikute huve arvesse võtta. Ettevõtte ei saa oma nimel osanike põhiõigusi maksma panna, kuigi võib olla seotud osanike õiguspärase otsustega.

Juriidilistele isikutele omistatavate põhiõiguste puhul tuleb arvestada, et need ei pruugi olla samasisulised füüsiliste isikute õigustega. Eelkõige väljendub erinevus selles, et juriidilisele isikule omistatud õigusel on üldjuhul funktsionaalne iseloom mingite õigusväärtuse edendamiseks või kaitsmiseks. Näiteks isiklik autonoomia või hea nimi on füüsilise isiku puhul selgelt iseseisvaks õigusväärtuseks, kuid äriühingule omistatuna saavad nad ikkagi kaitsta mingisuguseid ettevõtlusega seostatavaid eesmärke. Seejuures ei tohiks eitada ettevõtte põhjendatud huvi tagada oluliste huvigruppide, näiteks töötajate, õigusi. Ka töötaja jaoks on oluline autonoomia oma töö tegemisel ja tööandja hea maine. Seda, millises ulatuses ja milliste huvigruppide huvide kaitsmist saab ettevõtte põhjendatuks pidada, on omakorda keeruline selgelt kindlaks määrata. Ettevõtte kui organisatsiooni hea maine on kahtlemata väga tähtis konkureerimisel oma toodete või teenuste müümisel ja ka tööjõuturul. Osanike või võtmetöötajate poliitiliste seisukohtade esindamises on aga raske näha legitiimseid ettevõtlusega seotud eesmärke.

## 2.2. Ettevõtlusvabadus ja ettevõtlusalane kaalutlusruum

### 2.2.1. Ettevõtlusvabaduse käsitlused

Ettevõtlusvabadus on avalikus diskussioonis sageli esinev termin. Tegu ei ole siiski ühe põhiõiguse anomaalse populaarsusega. Suure tähelepanu all on hoopis selle põhiõiguse nimekaim. Nimelt kasutatakse ettevõtlusvabaduse mõistet tihtipeale üldise majandusvabaduse



tähenduses või lihtsalt et tähistada ettevõtlusega tegelemise lihtsust – vähest bürokraatiat või regulatsiooni (levinud inglisekeelne väljend on *ease of doing business*). Näiteks Maailmapanga projekt<sup>153</sup> Doing Business koostab indeksi, mis võrdleb riikide regulatiivset keskkonda selle alusel, kuivõrd see toetab ettevõtete loomist ja ettevõtlusega tegelemist. Indeks koosneb sellistest indikaatoritest nagu ettevõtte registreerimine, ehituslubade taotlemine, krediidi kättesaadavus, lepingute jõustamine, vähemusosanike kaitse jne, andes hinnangu riiklikule regulatsioonile vastavas valdkonnas.

Ka digilahendused, mis võimaldavad kodust lahkumata asutada ettevõtet või lihtsustavad aruandluskohustust, lihtsustavad ettevõtlusega tegelemist ja suurendavad selles mõttes ettevõtja vabadust. Näiteks saab tuua justiitsministeeriumi pressiteate<sup>154</sup> majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõuga seoses, mille kohaselt suurendab uus eelnõu ettevõtlusvabadust. Seaduseelnõu ise siiski konkreetsete tegevusalade suhtes piiranguid ei kaota vaid loob ühtse süsteemi, mis vähendab bürokraatiat ja koondaks piirangud ühte seadusesse. Kahtlemata loob selline tegevus eelduseid ka põhjendamatute piirangute kaotamiseks, kuid ettevõtluskeskkonda ei saa siiski samastada ettevõtlusvabaduse kui põhiõigusega.

Ettevõtluskeskkonda on võimalik alati paremaks muuta, kuid ei ole sellist asja nagu täiuslik ettevõtluskeskkond. Kindlasti oleks vale pidada seda ideaali püüdmatust justkui riiklikuks pärispatuks – põhiõiguse määramatu ulatusega igikestvaks riiveks. Ettevõtlusvabadusel on põhiõigusena siiski piiritletum sisu, mis peab võimaldama põhiõiguslikult kaitstava positsiooni eristamist üldistest majanduspoliitilistest tõekspidamistest. Põhiõiguse ulatuse lõpmatuseni venitamine kahjustaks kokkuvõttes seda põhiõigust ennast, kuna teeb raskeks otsustada, mida tuleks pidada selle põhiõiguse riiveks ja mil määral on seda riivet vaja õigustada.

Ettevõtlusvabaduse sätestab erilise vabadusõigusena PS § 31. Kari Käsper leidis Eesti ettevõtlusvabadust analüüsides, et Eesti kohtutes on ettevõtlusvabadusega seotud kohtupraktikat hulgaliselt: viimase kümne aasta jooksul on ainuüksi riigikohtus olnud üle 70 kaasuse, milles see on kuidagi nimetatud. Võrreldes teiste, palju levinumate inimõigustega, nagu väljendusvabadus või võrdsuspõhiõigus, on seda tunduvalt rohkem.<sup>155</sup> Võib küll tõsi olla, et ettevõtlusvabadust paljudes riigikohtu lahendites nimetatud on, kuid kindlasti ei saa öelda, et rohke nimetamine peegeldaks ka antud põhiõiguse olemuse põhjalikku käsitlust. Üldjoontes

---

<sup>153</sup> Doing Business. – <http://www.doingbusiness.org/en/doingbusiness> (12.03.2020).

<sup>154</sup> Kõmmus, D. Uus eelnõu suurendab ettevõtlusvabadust ja vähendab bürokraatiat. – Justiitsministeerium 29.09.2009. – [www.just.ee/et/uudised/uus-eelnou-suurendab-ettevotlusvabadust-ja-vahendab-burokraatiat-0](http://www.just.ee/et/uudised/uus-eelnou-suurendab-ettevotlusvabadust-ja-vahendab-burokraatiat-0) (12.03.2020).

<sup>155</sup> Käsper 2015.

kasutatakse otsustes samasid, ligemale kakskümmend aastat kasutuses olnud, formulatsioone ja iga käsitle uudsus on seotud vaid kaasuse asjaoludega.

R. Alexy on oma väga mõjukas uurimuses „Põhiõigused Eesti Põhiseaduses“<sup>156</sup> põhiõiguste kaitseala (valdkonna) kohta kirjutanud: „Määratlusega, et mingi tegu, seisund või õiguslik positsioon kuulub mõne põhiõiguse kaitsevaldkonda, öeldakse, et see tegu, seisund või õiguslik positsioon kujutab endast põhiõiguslikult kaitstavat hüve. See ei tähenda midagi enam kui põhiõigusliku kaitse abstraktset võimalust. Kas kaitsmine konkreetsel juhul ka mängu tuleb, sõltub vastusest teisele küsimusele: kas tegemist on kaitsevaldkonna riivega või mitte? Mis asi kaitsevaldkonna või põhiõiguse riive on, on siia maani vaieldav ja ebaselge.“<sup>157</sup> Väljend „ei tähenda midagi enam kui“ ei tähenda kindlasti, et kaitsealasid võiks kuidagi suvaliselt määrata, vaid seda, et kaitseala ulatumisel väga madala intensiivsusega mõjutusteni pole üheselt selge, kas riivet saab tunnustada. See, milline positsioon endast konkreetse sättega kaitstud põhiseaduslikku hüve kujutab, on ikkagi eraldi küsimus.

Riive tunnustamise osas kirjeldab R. Alexy veel riive klassikalist (kitsamat) ja kaasaegset (avaramat) mõistet, leides, et eelistada tuleks viimast, kuna vastasel juhul võib juhtuda, et põhiõiguslik kaitse välistatakse juba ette, ilma põhjuseid kaalumata. Siiski leiab ta, et „teisest küljest ei saa aga ka riive mõistet lõputult välja venitada. Valgusfoorid teel büroosse raiskavad advokaadi aega ja takistavad tal seda oma advokaaditööks kasutada. Kas aga iga punast foorituld tuleks vaadelda elukutsevabaduse riivena? Õige lahendus võiks olla see, et väikeste riivete puhul tuldaks tagasi finaalsuse kriteeriumi juurde ja nõutaks, et mõjutamise eesmärk oleks põhiõiguslikult kaitstava hüve mõjutamine.“<sup>158</sup>

Peab tõdema, et igasuguses riigi tegevuses või regulatsioonis on võimalik leida vähemalt kaudne mõju peaaegu igale põhiõigusele. Riigikohus on näiteks leidnud, et juhtimisõiguse äravõtmine liiklusseaduse rikkumise tõttu kujutab endast PS § 27 lõikest 3 tuleneva hoolitsuskohustuse täitmise võimaluste piirangut, kuna isik ei saa autoga transportida oma puudega last. Samas leidis riigikohus, et tegu on ka PS §-s 29 sätestatud elukutse valiku vabaduse riivega, kuna ilma juhtimisõiguseta ei saa isik töötada autojuhina ning PS §-s 34 nimetatud liikumisvabaduse riivega.<sup>159</sup> Teises asjas leidis riigikohus, et välireklaami keeld mõjutab ebasoodsalt välimeediaettevõtete ettevõtlust, kuna välistab ühe tuluteenimise

---

<sup>156</sup> Alexy 2001. Uno Lõhmus nimetab seda uurimistööd lausa Eesti juristide piiblik. – Lõhmus, U. Õigusriik ja inimese õigused. – Ilmamaa 2018, lk 41.

<sup>157</sup> Alexy 1997, lk 38.

<sup>158</sup> Alexy, samas.

<sup>159</sup> RKÜKo 3-4-1-2-05.

võimalusena välireklaamide tootmise ja eksponeerimise. Lisaks riivab poliitilise välireklaami keeld hoonete, rajatiste, ühistranspordivahendite, taksode ja muu sellise, mida on võimalik kasutada välireklaami kandjatena, omanike õigust vabalt otsustada nendele kuuluva omandi valdamise ja kasutamise üle.<sup>160</sup> Kuigi need näited tunduvad mulle kaugelt otsituna, peab tunnistama, et oleks raske kindlaks määrata selgeid lävendeid, millest alates tuleks riivet tunnustada.

R. Alexy järgi on üldise definitsiooni kohaselt põhiõiguste riived kõik põhiõigusliku kaitsehüve ebasoodsad riigipoolsed mõjutused<sup>161</sup>. Riigikohus on kahtlemata praktikas lähtunud riive avarast mõistest, kasutades tihti ka väljendit „ebasoodne mõjutamine“. Sellise lähenemise eeliseks on tõesti see, et kaitset ei välistata iseenesest enne põhjuste kaalumist. Siiski, nagu eelnevalt viidatud juhtimisõiguse äravõtmise otsusest nähtub, ei tähenda riive ära märkimine veel seda, et riigikohus peaks riivet mingigi põhjalikkusega otsuses analüüsima. Eelnevast tulenevalt ei saa ka üle tähtsustada riigikohtu ettevõtlusvabaduse kaitseala avarat tõlgendust<sup>162</sup>, kuna ebasoodsa mõjutuse nentimine ei ütle veel kuigi palju selle põhiõiguse olemuse kohta.

Ettevõtlusvabaduse aspekt, mis on ilmselt küllaltki väheproblemaatiline, puudutab ettevõtlusvabaduse esemelise kaitseala piiritlemist ehk küsimust, milliste tegevuste näol on tegu ettevõtlusega PS § 31 mõistes. Riigikohus on ettevõtlusvabadust tõlgendanud tõesti väga laialt ning leidnud, et ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuulub kogu tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus<sup>163</sup>. Põhimõtteliselt tähendab see, et ettevõtlusvabadus ei sõltu mingist kindlast vormist, tegevuse püsivusest ega ka sellest, kas tegevuse näol on tegu isiku põhitegevusega või ajutise ettevõtmisega. Ettevõtlusena saab käsitleda suurtööstust ja ka suvist maasikamüüki koduhoovil.

Oluliselt keerulisem on aga see, mida see vabadus ikkagi sisaldab. Kuidas kindlaks määrata, milliseid teguviise see vabadus lubab või milles saab seisneda selle vabaduse riive? Põhiõigus kodu puutumatusel on samuti väga laia kaitsealaga selles osas, mida koduna käsitletakse. Koduna võib käsitleda nii eramaja kui ehitusloata suvilat. Kodu puutumatus põhiõiguse kaitseala sisuline külg on siiski väga kitsas, seisnedes eelkõige vaid keeluna koju tungida<sup>164</sup>.

---

<sup>160</sup> RKÜKo 3-4-1-33-09.

<sup>161</sup> Alexy 2001, p 5.3.2.

<sup>162</sup> Kask, O., Ehrlich, S. A., Henberg, A. Põhiseaduse § 31 komm 9.

<sup>163</sup> RKPJKo 3-4-1-3-12, p 41.

<sup>164</sup> Kask, O., Sepp, H. Põhiseaduse § 33 komm 1, 6 ja 10. PS § 33 kaitsealas on vaid keeld eluruumi tungida ja seda läbi otsida, koduste esemete või infokandjate äravõtmine jääb aga omandiõiguse ja eraelu kaitsealasse. „Mõnevõrra vaieldav on, kas paragrahvi esimeses ja teises lauses sätestatult saab teha vahet, st kas kodu puutumatus annab isikule laiema kaitse kui keeld sinna tungida ja kodu läbi otsida. Tuleks asuda seisukohale, et kõik muu kodu kaitsega seonduv, mis ei tulene teisest lausest, on juba kaetud §-dega 26, 28 ja 32, mistõttu sellisel eristamisel ei ole mõtet, ning esimene lause väljendab kaitstavat huvi üldistatult, teiste sõnadega.“ (p 1)

Ettevõtlusvabadusele omistatakse aga peaaegu kõikehõlmavat tähendust. Näiteks Leon Glikman on arvanud, et PS §-dest 31 ja 32 tulenev ettevõtlusvabadus ja vara käsutamise õigus peaksid hõlmama ka õigust mitte anda avalikku teavet oma vara või sellekohase tegevuse kohta<sup>165</sup>. Ka on ettevõtlusvabadusega kaitstuks peetud juhtorgani liikme õigust valida rolli täitmisel ettevõtlusvorm<sup>166</sup>. Ettevõtlusvabaduse olemuse sisuline aspekt peaks vastama küsimusele, mille poolest erineks koduõuel maasikaid müüva inimese põhiõiguslik positsioon aktsiaseltsist, juhul kui PS omistaks ettevõtlusvabaduse vaid juriidilistele isikutele.

### 2.2.2. Vabadus tegeleda ettevõtlusega ja turumajanduse tagatis

Vaieldamatult on ettevõtlusvabaduse kaitseala keskmes see, mis puudutab ettevõtluse otsest piiramist või vaba turu kaitset. Ettevõtlusvabaduse sisulise tähenduse kohta on riigikohus korduvalt ja juba aastast 2000 märkinud, et „ettevõtlusvabaduse tuumaks on riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks“<sup>167</sup>. Hiljem, palju tähelepanu saanud apteekide asutamispiiranguid käsitlevas asjas, selgitas riigikohus, et „ega tagatud ettevõtlusvabadusel on mitu tahku. Ühest küljest tagatakse sellega igäühe õigus tegeleda ettevõtlusega, s.o tegevusega, mille eesmärk on eelkõige tulu saamine kauba tootmisest või müügist, teenuse osutamisest jms. Teisalt peab riik tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks, et kaitsta ettevõtjat teiste ettevõtjate õigusvastase tegevuse eest konkurentsi takistamisel või äritegevuse kahjustamisel.“<sup>168</sup> Samamoodi on riigikohus vaba turu toimimise tagamise tahku tunnustanud, öeldes, et „osale ettevõtjatest eeliste loomine piiratud avalikule ressursile ligipääsul riivab samalaadsest eelisest huvitatud isikute ettevõtlusvabadust, piirab konkurentsi ning võib riivata võrdsuspõhiõigust.“<sup>169</sup> Kuigi riigikohus, nagu alljärgnevast analüüsist nähtub, on ka ettevõtlusvabaduse laiemaks sisustamiseks jätnud palju tõlgendamisruumi, on valdav enamus riigikohtu praktikast<sup>170</sup> siiski seotud just ettevõtlusega tegelemise otseste piirangutega erinevate tegevuslubade, planeeringute, keskkonnalubade või asutamispiirangute näol.

Seega väljendub ettevõtlusvabaduses esmaselt vaba turumajanduse idee ja ka võrdne õigus ettevõtluses osalemiseks olenemata ettevõtja isikust. Võib öelda, et see aspekt peegeldab

<sup>165</sup> Glikman, L. Põhjendamatu sekkumine majandustegevusse ja jälitustegevus. – Juridica 2011/4, lk 255.

<sup>166</sup> Loor, K. Juhtorgani liikmel on ettevõtlusvabadus. – Äripäev 09.02.2013.

<sup>167</sup> Nt RKPJKo 3-4-1-3-12, p 41; RKPJKo 3-4-1-6-00, p 11.

<sup>168</sup> RKÜKo 3-4-1-2-13, p 105.

<sup>169</sup> RKHKo 3-3-1-29-12, p 14.

<sup>170</sup> Kask, O., Ehrlich, S. A., Henberg, A. Põhiseaduse § 31 komm-is 21 toodud loetelu otsustest, milles riigikohus on ettevõtlusvabaduse riivet näinud.

PS § 31 esimese lause grammatilist põhisisu, mis sätestab õiguse „tegeleda“ ettevõtlusega. Sama sätte teise lause kohaselt võib seadus sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kahtlemata on teise lause kõige otsesemaks sisuks lihtne piiriklausel ettevõtlusvabaduse kui põhiõiguse piiramiseks. Kuid selles saab, õiguse piiramise volituse kõrval, näha ka õiguse sisu selgitavat funktsiooni. Sisuliselt ütleb PS § 31 teine lause ka seda, et ettevõtlus, millega kõigil on õigus tegeleda, sisaldab endas teatud korda või süsteemi, mille kujundamise volitus on riigivõimul.

Seadusega sätestatavaid tingimusi ja korda, põhjendatud ulatuses, tuleb mõista kui ettevõtluse loomulikku osa. Ettevõtlusega tegelemine iseenesest eeldab väga erinevate naturaalse ja ühiskondlike tegurite ning piiratud ressursidega arvestamist ja ettevõtlust ennast ei saa eksisteerida vaakumis, kus pole ühiskonnakorraldust või kasvõi riigi tagatud rahasüsteemi.

Küll tuleb arvestada, et PS § 11 teise lause kohaselt ei tohi õiguste ja vabaduste piirangud moonutada nende õiguste ja vabaduste olemust. Ei ole päris selge, kust jookseb piir põhiõiguse sisu kindlaks määramise ja selle sama õiguse piiramise vahel, kuid ettevõtlusvabadusel peab kahtlemata olema iseseisev põhiseaduslik tähendus, mis võimaldab hinnata, kas mõne riigipoolse meetme näol on tegu lubatava reguleerimise või põhiõiguse moonutamisega. Selleks, et ettevõtlusega seotud tingimusi ja korda saaks pidada ettevõtlusvabadust riivavaks, peaks vastav koormus ikkagi ületama mingisuguse läve. Põhiõigusliku järelevalve või vastandlike põhiõiguste kaalumisel ei oleks aga praktiline enne riive proportsionaalsuse hindamist viia läbi samasisuline test, et tuvastada, kas kehtestatud kord on mõistlik ettevõtluse osa või moonutab põhiõiguse olemust. Riigikohus ongi ettevõtlusvabaduse kaitseala kindlaks määramisel võtnud väga avara lähenemise, jättes võimaluse igakordselt ja asjaoludest sõltuvalt otsustada, kui põhjalik analüüs on vajalik.

Mul on siiski raske nõustuda rõhuasetusega PS kommentaaris<sup>171</sup>, mille kohaselt on ettevõtlusvabaduse tuumaks riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks. Selline väljendus ei ole küll eraldiseisvalt vale, kuid see ei ütle tegelikult vähimatki ettevõtlusvabaduse sisu ega omapära kohta. Ei aita ju PS oluliselt paremini mõista ka tõdemus, et vaba eneseteostuse põhiõiguse tuumaks on riigi kohustus mitte teha põhjendamatuid takistusi

---

<sup>171</sup> Kask, O., Ehrlich, S. A., Henberg, A. Põhiseaduse § 31 komm 7. – Kommentaaris järgneb selline seisukoht riigi positiivsete kohustuste märkimisele ja viitele riigikohtu otsusele (RKÜKo 3-4-1-2-13, p 105), milles üldkogu selgitas: “Põhiseadusega tagatud ettevõtlusvabadusel on mitu tahku. Ühest küljest tagatakse sellega igapäevane õigus tegeleda ettevõtlusega, s.o tegevusega, mille eesmärk on eelkõige tulu saamine kauba tootmisest või müügist, teenuse osutamisest jms. Teisalt peab riik tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks, et kaitsta ettevõtjat teiste ettevõtjate õigusvastase tegevuse eest konkurentsi takistamisel või äritegevuse kahjustamisel.”

vabaks eneseteostuseks. PS kommenteerijate rõhuasetus viitaks aga justkui, et ettevõtlusvabaduse puhul on riigi positiivsete kohustuste roll teiste põhiõigustega võrreldes vähemtähtsam ja takistuste mittetegemine on selle põhiõiguse osas keskmisest olulisem.

Positiivsetel kohustustel on peaaegu kõigi põhiõiguste puhul eelkõige aktsessoorne roll, kuid ettevõtlusvabaduse puhul on riigi positiivsete kohustuste tähtsus pigem teiste vabadusõigustega võrreldes suurem, mitte väiksem. Riigikohus<sup>172</sup> on riigi sellist positiivset kohustust kõrvuti põhjendamatu mittesekkumise keeluga korduvalt kinnitanud. Ettevõtlusvabaduse realiseerimine, sellisena nagu me ettevõtlust tänapäeval ette kujutame, lausa nõuab riigi ulatuslikku tegevust ettevõtluseks vajalike tingimuste loomisel. Näiteks kutsevabadusega seotud riigi positiivsed kohustused on peamiselt<sup>173</sup> seotud selle vabaduse faktilise ja võrdse tagamisega vähemustele, üldreegel keelab eelkõige lihtsalt vabasse valikusse sekkumist. Töötingimuste tagamine, mida nõuab PS § 29 lg 4, on seotud kaitsekohustusega töösuhtes nõrgemal positsioonil oleva töötaja suhtes ega ole otseselt seotud vabaduse enda tagamisega. Veelgi selgem on kontrast mitmete teiste vabadusõigustega. Näiteks õigus vabalt liikuda või õigus vabale eneseteostusele ei nõua iseenesest mingisugust riigi sekkumist.

Samas kommentaaris lisatakse, et „riigikohus peab sisuliselt iga riigi kehtestatud regulatsiooni ettevõtlusvabadust riivavaks“. Riigikohtu praktika sellist järeldust siiski lõpuni ei õigusta. Riive on avara mõiste tähenduses, nagu eelnevalt käsitletud, tõesti igasugune ebasoodne mõjutus, kuid nõnda võiks öelda, et igasugune regulatsioon riivab enam-vähem kõiki vabadusi. Siiski pole riigikohus mitte alati riivet tunnustanud. Kõige laiemat tõlgendust võimaldavas sõnastuses, on riigikohus riiveks nimetanud<sup>174</sup> ebasoodsat mõjutamist või meetmeid, mis takistavad, kahjustavad või kõrvaldavad mõne ettevõtlusega seotud tegevuse. Vabadust ebasoodsalt mõjutavaks saab tõesti pidada suurt osa regulatsioonist, kuid nendel juhtudel on riigikohus hinnanud ikkagi olukordi, milles saab tõesti näha võrdlemisi konkreetset sekkumist ettevõtete tegevusse, mitte abstraktset või kauget ebasoodsat mõjutamist.

Teisalt on riigikohus kasutanud sõnastust, mille kohaselt riivab ettevõtlusvabadust põhjendamatu sekkumine<sup>175</sup>. Seega peaks regulatsioon riive tunnustamiseks ületama ikkagi

---

<sup>172</sup> „Riik ei tohi selleks teha põhjendamatu takistusi ja peab tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks.“ – RKPJKo 3-4-1-27-13, p 44; sama ka RKÜKo 3-4-1-2-13, p 105.

<sup>173</sup> Vt näiteks Henberg, A., Muller, K. Põhiseaduse § 29 kom 8. – PS § 29 lõiked 3 ja 4 sätestavad spetsiifilised positiivsed kohustused seoses tööturuteenuste ja töötingimustega.

<sup>174</sup> RKPJKo 3-4-1-6-00, p 11: alkoholiga kauplemise õiguse äravõtmine; RKPJKo 3-4-1-1-02, p 12: ebasoodsaks mõjutamiseks on riigikohus nimetanud näiteks suuremate tehingute puhul sularahas tasumise korral käibemaksu mahaarvamise õiguse äravõtmist; RKPJKo 3-4-1-3-12, p 41: ka kohustust teatud viisil tulundusühistu juhtorganit kokku kutsuda, sh sellega seotud kulutusi kanda on riigikohus pidanud vabaduse ebasoodsaks mõjutamiseks.

<sup>175</sup> RKÜKo 3-4-1-2-13, 112; RKPJKo 3-4-1-27-13, p 44.

mingisuguse lävendi. Lisaks on riigikohus otsesõnu öelnud, et näiteks keskkonnatasud iseenesest ei riiva ettevõtlusvabadust. Küll on riivega tegu, kui tasusid muudetakse õiguspärasest ootust rikkudes.<sup>176</sup> Samamoodi on riigikohus väljendanud seisukohta, et riigilõivud kohtumenetluses ettevõtlusvabadust ei riiva ja riive võib olemas olla, kui see on ülemäärane<sup>177</sup>. Seega ei saa väita, et riigikohus igasuguses regulatsioonis ettevõtlusvabaduse riivet näeb.

Riigikohus ei ole riive tunnustamisel olnud rangelt metoodiline ega järjepidev ning kõige laiemini tõlgendatavast sõnastusest ei oleks ka õige teha suuri üldistusi. Näiteks ühes asjas<sup>178</sup>, kus riigikohus kõige laiemat sõnastust kasutas, nähti riivet alkoholiga kauplemise õiguse äravõtmises. Sellises asjas on ettevõtlusvabaduse riive ilmne ja otsuse raskuskese selgelt riive põhjendatuse hindamisel. Võib eeldada, et riigikohtu käsitlemise rõhuasetus ei olnud ettevõtlusvabaduse riive piiritlemisel ja asjas ei olnud ka mingit vajadust ettevõtlusvabaduse kaitseala määratlust laiendada.

PS § 14 nõuab, et seadusandja looks eraõiguslike instituudigarantiide puhul (§-d 27, 31, 32 ja 48) PS-s ettenähtud õiguste teostamiseks vajaliku õigusliku raami.<sup>179</sup> Õiguskantsler on äriühingute sisemist korraldust puudutava regulatsiooni osas leidnud, et „kui aga väidetakse, et äriühingu juhtimise korraldus on sedavõrd koormav, et takistab äriühingu toimimist, tuleb esmalt kontrollida õigusakti vastavust PS §-le 14. Äriühingud on abstraktsioonid ja nende olemus sõltub õigusest, mille kujundamisel on seadusandjal lai mänguruum. Samas mõjutab sisemine korraldus ka äriühingut väliselt, nt tema konkurentsivõime kaudu. Põhiõigusest menetlusele ja korraldusele tuleneb riigi kohustus luua ettevõtlusvabaduse (PS § 31) teostamiseks vajalik õiguslik raam.“<sup>180</sup>

Ettevõttel on kahtlemata põhiõigus mõistlikule õiguslikule ja menetluslikule raamistikule ja sellele põhiõigusele peab olema tagatud kaitse. Ei saa öelda, et selle kaitseõiguseni peaks jõudma läbi ettevõtlusvabaduse. Ka toimiv tsiviilõiguslik kord ja efektiivne õiguskaitse eraisikute vahelistes suhetes on ettevõtluse vältimatuks eelduseks. Selle puudumise korral võib

<sup>176</sup> RKPJKo 3-4-1-27-13, p 44 ja 55–58.

<sup>177</sup> RKÜKo 3-2-1-62-10, p 62.3 ja RKTko 3-3-1-33-11, p 32.3: „Normaalse ettevõtluskeskkonna loomine tähendab mh seda, et juriidiline isik ei pea riigilõivu tasumise kohustuse tõttu arvestama oma õiguste kohtuliku kaitse korral maksejõuetusse sattumise ohuga.“ Kommentaaris märgitakse ekslikult, et riigikohus pidas lõivuga seotud piirangut ettevõtlusvabaduse riiveks. Riigikohus siiski käsitles vaid võimalikku vastuolu edasikaebamisõigusega PS § 24 lg 5 kohaselt. Esimesel juhul mainis riigikohus, et ringkonnakohus peab asja uuel arutamisel arvestama ka ettevõtlusvabadusega, teisel juhul leidis kohus, et PS § 24 lg 5 rikkumise tuvastamise tõttu ei ole ettevõtlusvabaduse riive kontrollimine vajalik. Ettevõtlusvabaduse riivet riigikohus küll ei välistanud, kuid kindlasti seda ka ei tunnustanud. Põhjendustest nähtub seejuures, et riivet võib tunnustada alates teatud koormuse tasemest.

<sup>178</sup> RKPJKo 3-4-1-6-00, p 11.

<sup>179</sup> Ernits, M., Parrest, N. Põhiseaduse § 14 komm 13.

<sup>180</sup> RKPJKo 3-4-1-51-14, õiguskantsleri seisukoht p 37.

lisaks PS paragrahvidele 13 ja 14 viitamisele kahtlemata öelda, et riik ei ole taganud võimalust ettevõtlusega tegelemiseks. Tsiviilõiguslik norm – näiteks nõude aegumist sätestav reegel – on osa süsteemist, mis vaba turumajandust võimaldab. Ja kuigi see tõesti piirab ettevõtja vabadust otsustada oma nõuete maksmapanemise osas, oleks absurdne näha nõuete aegumise reeglis riivet ettevõtlusega tegelemisele. Mõistlik õiguslik raamistik, mille sätestamist ettevõtlusvabadus nõuab, et saa olla sama vabadust automaatselt riivav. Seega on mõistliku regulatsiooni tagamine eelkõige riigi kohustuseks mh ettevõtlusvabaduse tagamisel, kuid reguleerimises eneses ei saa näha ettevõtlusvabaduse riivet.

### 2.2.3. Ettevõtlusalane kaalutlusruum ja privaatautonomia

Nagu eelnevalt käsitletud, tagab ettevõtlusvabadus võrdse vabaduse ettevõtlusega tegeleda ja kohustab riiki tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks. A. Henberg ja K. Muller kirjutavad PS kommentaaris, et palgatöötajate, aga ka muus vormis tööd tegevate isikute kaitseks kehtestatavad kohustuslikud miinimumnõuded riivavad ettevõtlusvabadust, sest piiravad tema õigust otsustada, kellega ja mis tingimustel ta töösuhteid loob, hoiab ja lõpetab.<sup>181</sup> Samasugust sõnastust on riigikohtule esitatud seisukohtades ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuuluvana nimetanud õiguskantsler, Riigikogu komisjonid ja ministrid.<sup>182</sup> Ühelgi juhul pole sellist seisukohta täpsemalt avatud, kuid selline sõnastus jätab segaseks ettevõtlusvabaduse eristamise privaatautonomiast. Ettevõtlusvabaduse riivet nähakse seega valikuvabaduse ja autonoomia piiramises iseeneses. Kas ettevõtlusvabaduse kaitsealas on ka ettevõtete autonoomia ja milline on sel juhul selle autonoomia ulatus?

Peaks olema väljaspool kahtlust, et mõiste „ettevõtlusega tegelemine“ implitseerib vajaliku kaalutlusruumi. Võib-olla see iseenesestmõistetavus ongi kaasa toonud selle kaalutlusruumi olemuse ja ulatusega seotud diskussiooni puudumise. Riigikohus seda ettevõtluse sisest aspekti peaaegu ei ole käsitlenud. PS kommenteerijad on küll riigikohtu otsusele viidates kirjutanud<sup>183</sup>, et „ettevõtlusvabaduse kui vabadusõiguse olemusega käib kaasas õigus otsustada vabalt ettevõtluse üksikasjade üle,“ kuid viidatud otsuses<sup>184</sup> riigikohus midagi sellist ei ütle.

<sup>181</sup> Henberg, A., Muller, K. Põhiseaduse § 29 komm 26.

<sup>182</sup> Mõned näited (menetlusosaliste seisukohad RK lahendites): RKPJKo 3-4-1-3-12, p-d 8 ja 26; RKÜKo 3-4-1-20-15, p 23; RKÜKo 3-2-1-79-13, p-d 10 ja 13.

<sup>183</sup> Kask, O., Ehrlich, S. A., Henberg, A. Põhiseaduse § 31 komm 5 viitega RKHKo 3-3-1-22-15, p 13.

<sup>184</sup> RKHKo 3-3-1-22-15, p 13: riigikohus selgitab otsuses hoiatuse õiguslikku tähendust, leides, et hoiatus ei riiva kaebaja vabadusõigusi ja kaebajal säilis vabadus otsustada oma majandustegevuse üle samas mahus nagu enne



Ettevõtlusalast kaalutlusruumi, küll mitte nende sõnadega, on riigikohus ettevõtlusvabaduse osana vaid nimetanud. Ühes otsuses<sup>185</sup> leidis riigikohus, et ettevõtlusvabadus hõlmab muu hulgas osanike õiguse otsustada, kuidas pidada osaühingu osanike nimekirja. Ettevõtlusvabaduse riivet nägi riigikohus selles asjas seoses täiendava administratiivse koormusega osaühingule ja selles, et osaühingu osanikud realiseerisid kõiki osaühingu osade omamisega kaasnevaid õigusi. Lisaks sidus riigikohus selle osanike õiguse otseselt äriseadustikus sätestatud pädevusega. Teisel juhul viitas riigikohus eelnimetatud otsusele ja öeldes, et kohustus teatud viisil tulundusühistu juhtorganit kokku kutsuda, sh sellega seotud kulutusi kanda, riivab ettevõtja vabadust ise oma tegevust kujundada<sup>186</sup>. Ka sellel juhul oli tegemist märkimisväärsede kulutuste ja üle 38 000 liikmega organisatsiooni üldkoosolekute korraldamisega seotud suure töömahuga. Seega oli probleemi keskmes tõsiseltvõetav koormus ettevõtlusvabaduse realiseerimisel, mitte autonoomia iseenesest.

Käesoleva töö käsitlusest lähtuvalt on siiski vägagi oluline välja selgitada, milline on see vabadus, mille piiramise õigustatust tuleb kaaluda seoses töötaja õiguste kaitsmisega. Kas piiratakse ettevõtlusvabadust, üldist privaatautonoomiat või mõlemat? Etteruttavalt peab märkima, et ei tohiks olla sugugi ükskõik, millise põhiõiguse riive õigustamiseks argumente otsitakse.

Lepinguvabadust peetakse üheks privaatautonoomia põhiliseks väljendusviisiks, mis on oluline eeldus vabaks eneseteostuseks<sup>187</sup>, kuid seda oleks vale pidada kuidagi üldise privaatautonoomia majanduslikuks osaks. Füüsiliste isikute valikud selles osas, kellega ja milliseid kokkuleppeid sõlmida, ei ole isegi põhiosas kantud majanduslikest kaalutlustest. Füüsiliste isikute sõlmitavad lepingud on seotud näiteks elukoha, toitumise, puhkamise ja hobidega. Väärtushinnangud, sümpaatiad, maitse-eelistused ja muud inimeste mitmekesisust väljendavad faktorid ei ole seejuures vähemtähtsad kui objektiivsed majanduslikud kaalutlused. Privaatautonoomia ei ole seega oma põhisisult majanduslik õigus, kuid ettevõtluses on lepinguvabaduse realiseerimise eesmärgiks otsesemad või kaudsemad eesmärgid seoses tulu teenimisega.

Arvestades, et ettevõtluse mõiste iseenesest eeldab vajalikku kaalutlusruumi, tuleks küsida, kas üldise privaatautonoomia laiendamine ettevõttele on õigustatud. Ettevõtte on organisatsioon,

---

hoiatuse tegemist. Riigikohus ei ütle otsuses midagi selle kohta, millel „vabadus otsustada oma majandustegevuse üle“ põhineb või et see käiks kaasas ettevõtlusvabaduse olemusega.

<sup>185</sup> RKPJKo 3-4-1-3-12, p 42.

<sup>186</sup> RKPJKo 3-4-1-51-14, p 61.

<sup>187</sup> Ernits, M. Põhiseaduse § 19 komm 6; Varul, P. jt. Tsiviilõiguse üldosa. Õigusteaduse õpik. – Juura 2012, lk 82.

mis koosneb inimeste kollektiivist ja millel võib olla suur hulk huvipooli<sup>188</sup>. Ei ole kindlasti alust eitada ühtsete hoiakute, sihtide ja väärtushinnangute olulisust organisatsioonis. See, mida peetakse ettevõtte väärtusteks ja milline on organisatsioonikultuur, on kahtlemata oluline nii ettevõtte töötajatele, omanikele, klientidele kui ka kohalikule kogukonnale. Vabadus kujundada oma elu vastavalt oma soovidele peab kahtlemata sisaldama vabadust kujundada oma elu koos teistega vastavalt ühistele soovidele. Ka kutsevabadus ja ettevõtlusvabadus peab sisaldama õigust neid vabadusi realiseerida koos teistega. Need kollektiivsed vabadused on ettevõtluse vältimatuks osaks.

Selles osas, milles kaalutlusruumi ettevõtluses saab pidada ettevõtluse osaks, tuleks seda pidada ka ettevõtlusvabadusega kaitstuks. Millisel alusel peaks aga äriettevõttele omistama autonoomset kaalutlusruumi ettevõtlusega mitte-seotud küsimustes? Ka ettevõtlusvabaduse osana saab kaalutlusruumi piiritlemisel lähtuda printsibist *in dubio pro libertate* ja mitte põhjusest sekkuda ettevõtte tegevusse. Üldisest vabaduse eeldusest lähtumine on kindlasti õige, kuid konkreetse õigusliku küsimuse tõstatamisel ei saa põhiõiguse omistamise küsimusest mööda minna. Eelkõige tuleb siin arvestada, et põhiõiguse omistamisel juriidilisele isikule saab seda õigust käsitleda eelkõige vahendina kaitstavate väärtuste edendamiseks, mitte väärtuseks iseeneses<sup>189</sup>.

Ei EIÕK-s ega hartas ei ole PS § 19 sarnanevat üldist vabadusõigust ning EK käsitleb ettevõtja privaatautonoomiat ja lepinguvabadust ettevõtlusvabaduse eelduseks oleva ettevõtlusalase kaalutlusruumi osana<sup>190</sup>. Ka Eesti PS-i süsteemis võiks siiski kasutada terminit ettevõtlusalane kaalutlusruum ja käsitleda seda ettevõtlusvabaduse osana. Üldise vabaduspõhiõiguse esemeks on vabadus ise – M. Ernits kirjutab PS kommentaaris<sup>191</sup>, et vabadus kujundada oma elu vastavalt oma soovile on inimväärikuse alus. Juriidilise isiku jaoks puudub sellisel vabadusel see olemuslik väärtus. Reaalses põhiõigusele tuginemise situatsioonis on aga oluline vahet teha sellel, kas ettevõtte mingisugust valikuvabadust tuleks pidada õigusväärtuseks seoses vaba ettevõtlusega või lihtsalt selle pärast, et juriidilisele isikule saab vabadust omistada. Ettevõtlusega mitte-seostatava autonoomiaga kaasnevad kohe ka küsimused, et kellel ja millistest kaalutlustest lähtuvalt on õigus seda autonoomiat sisustada ning mis õigustab selle vabaduse riivet.

<sup>188</sup> Huvipooled (ingl k *stakeholders*) on kõik organisatsiooni tegevusest mõjutatud huvigrupid, nagu osanikud, töötajad, kliendid, kohalik kogukond jne.

<sup>189</sup> Selle kohta täpsemalt peatükis 2.1.1 ja 2.1.2.

<sup>190</sup> Everson, M., Goncalves, R. C. Harta art 16, lk 440.

<sup>191</sup> Ernits, M. Põhiseaduse § 19 komm 4.

Loogilist vastuolu tuleks tegelikult näha ka privaatautonoomia tunnustamine PS § 9 lg 2 kohaselt. Nimelt kui õiguse juriidilisele isikule laienemise eelduseks on seatud kooskõla juriidilise isiku eesmärkidega, tähendab see, et privaatautonoomiat saab omistada vaid ettevõtte eesmärkidega kooskõlas ja õigust üht või teistmoodi käituda tuleks põhjendada ettevõtluse eesmärkidega. Autonoomia olemusest peaks aga tulenema see, et igauks saab ise otsustada, kuidas toimida ilma, et seda valikut oleks tarvis õigustada.

Vahetegu privaatautonoomia ja ettevõtlusvabaduse riivel peaks lähtuma sellest, kas riivel on tagajärjed autonoomia olemusliku väärtuse suhtes või on autonoomia vahendiks ettevõtlusega seotud eesmärkide saavutamisel. Õigus ettevõtlusega tegeleda ei tähenda iseenesest, ega peagi tähendama, et ettevõtluse sisemine korraldus peaks moodustama mingisuguse kaitstava sfääri sarnaselt kodu või eraelu puutumatusega. See sfäär on ka ilma ettevõtlusvabaduseta kaitstud näiteks kodu puutumatust, üldist privaatautonoomiat ja privaatsusõigust<sup>192</sup> tagavate põhiõigustega. Üldist autonoomiat saaks küll juriidilisele isikule omistada seotud füüsiliste isikute kollektiivse põhiõiguse väljendusena, kuid sellisel juhul on siiski vaja aru saada, millist õigusväärtust või millist põhiõiguslikult kaitstud positsiooni konkreetse riive eest kaitsta tuleks. Raske on näha õigusi, mida äriühingul oleks võimalik maksma panna, ilma et need oleks ettevõtluse eesmärkidega kasvõi kaudselt seotud. Kaalutlusruumi avaralt käsitledes muutub seega sisutühjaks ka PS § 19 lg 1 laiendamine juriidilistele isikutele või vähemalt äriühingutele.

Ettevõtlusalase kaalutlusruumi käsitlemine tervikuna ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuuluvana loob paremad eeldused selle põhiõiguse sisu avamiseks konkreetsetes kontekstis ja vastava riive õigustatuse analüüsiks. Kaitstavate väärtuste identifitseerimine võimaldab ettevõtlusega seotud kaalutluste kõrval analüüsida näiteks omandiõigusega seotud argumentide väärtust ning konkreetset riivet hinnata kogumis nende väärtuste vastu. Ettevõtlusvabadusel ja sellega seotud kaalutlusruumil on oma põhiseaduslik väärtus ja oma ühiskondlik funktsioon. Võib vabalt juhtuda, et pannes selle ühte patta üldise vabadusõigusega jääb vaba ettevõtlus iseseisva väärtusena üldse tähelepanuta.

Ettevõtluse ja tööõigusega seotud regulatsioone saab aga samuti paremini käsitleda tervikliku ettevõtlusalase kaalutlusruumi piiramise ja kujundamisena. Muuhulgas saab ka diskrimineerimiskeelu ja võrdse kohtlemisega seotud reegleid käsitleda kaalutlusruumi piiritlemisena.

---

<sup>192</sup> Henberg, A., Muller, K. Põhiseaduse § 29 komm 26.

## 2.3.Diskrimineerimiskeeld

### 2.3.1. Diskrimineerimiskeelu olemus

PS § 12 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Selles lauses väljendub ehk üks tuntumaid õiguse üldprintsiipe ja ka subjektiivne võrdsuspõhiõigus. Samasisuline säte on ka harta artikkel 20, mis harta selgituste<sup>193</sup> kohaselt „vastab üldisele õiguse põhimõttele, mis sisaldub kõikides Euroopa põhiseadustes ja mida tunnustab ka EK ühenduse õiguse ühe aluspõhimõttena“. EIÕK eraldi võrdsuspõhiõiguse sätet ei sisalda, kuid EIK tõlgendab laialt diskrimineerimiskeeldu EIÕK artiklis 14, mis annab sellele sarnase sisu<sup>194</sup>.

PS § 12 teine lause sätestab diskrimineerimiskeelu – kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. EIÕK artikkel 14 keelab igasuguse diskrimineerimise konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste kasutamisel. Viide konventsioonis sätestatud õigustele ja vabadustele tähendab, et konventsioon ei sätesta universaalset diskrimineerimiskeeldu ja artikkel 14 rikkumine saab toimuda vaid seoses mõne teise artikliga. See ei tähenda aga, et vajalik oleks vastava õiguse või vabaduse rikkumine eraldiseisvalt. Konventsioon sätestab igas valdkonnas miinimumstandardi ja kui riigid võimaldavad konventsiooniga võrreldes suuremaid vabadusi või tugevamat kaitset, peab see artikli 14 kohaselt olema tagatud ilma mingi diskrimineerimiseta.<sup>195</sup> Seega ei ole lubatud mõne vabaduse diskrimineeriv piiramine isegi siis, kui selle vabaduse piiramine ilma diskrimineerimiseta, võrdselt kõigi suhtes, konventsiooniga vastuolus ei oleks.

EIÕK protokoll 12 laiendab artikliga 14 antud kaitset diskrimineerimise vastu, keelates igasuguse diskrimineerimise ka nende seaduses sätestatud õiguste kasutamisel, mis ei ole sätestatud konventsioonis. Kuigi konkreetselt 12. protokolli kohta on kohtupraktikat vähe, on kohus siiski leidnud, et ei ole mingisugust põhjust sisustada diskrimineerimise mõistet erinevalt võrreldes konventsiooni artikliga 14<sup>196</sup>. Kuna EIK tõlgendab üsna laialt konventsioonis sätestatud õiguste kaitseala, on ka leitud, et 12. protokolli iseseisev roll võib olla väike<sup>197</sup>. PS ei erista diskrimineerimiskeelu osas konventsiooniga kaitstud valdkondi teistest. Harta, tuginedes<sup>198</sup> EIÕK-le, keelab igasuguse diskrimineerimise ning EK on diskrimineerimisega

<sup>193</sup> Selgitused põhiõiguste harta kohta, art 20.

<sup>194</sup> Bell, M. Harta art 20 komm 20.09, lk 566.

<sup>195</sup> Rainey 2017, lk 634.

<sup>196</sup> Nt EIKo 22.12.2009, 27996/06 ja 34836/06, *Sejdić and Finci vs Bosnia and Herzegovina*.

<sup>197</sup> Rainey 2017, lk 659–660.

<sup>198</sup> Harta art 52 lg 3 ja selgitused põhiõiguste harta kohta, art 21.

seoses otseselt ka EIK praktikale tuginenud<sup>199</sup>. Kokkuvõttes on diskrimineerimine põhiõiguslikul tasemel keelatud universaalselt ja erisusteta.

M. Ernits kirjutab PS kommentaarides, et võrdsuspõhiõiguse riivedogmaatika ei ole olnud ühtne ega järjekindel<sup>200</sup>. See on kahtlemata tõsi. Riigikohtu üldkogu on praktika vastuolulisust tõdenud ja põhjalikumalt käsitlenud asjas<sup>201</sup>, kus põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tõstatas küsimuse PS § 12 esimese ja teise lause vahekorra ning erinevat kohtlemist õigustavate eesmärkide kohta. Riigikohus märgib otsuses, et varasemalt on § 12 lg 1 esimest lauset erinevates otsustes nimetatud reservatsioonita, aga ka lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõiguseks. Teises lauses nimetatud diskrimineerimiskeelu kohta märgitakse, et seda on riigikohus käsitlenud vaid korra, jättes seadusreservatsiooni küsimuse lahtiseks. Riigikohus muudab selles otsuses senist tõlgendust, öeldes, et: „praktika analüüsimise järel on üldkogu seisukohal, et vahetegu PS § 12 lõike 1 esimese ja teise lause diskrimineerimisaluste ning riive legitiimsete eesmärkide vahel ei ole põhjendatud. PS § 12 lõikes 1 sisaldub võrdsuspõhiõigus, mis on ühtne kõikide ebavõrdse kohtlemise aluste suhtes (vrd PS §-dega 26, 31 ja 34). See tagab tervikliku lähenemise võrdsuspõhiõigusele. PS § 12 lõike 1 võrdsuspõhiõigus on piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel<sup>202</sup>.“

Riigikohus lähtub seega ühtse võrdsuspõhiõiguse riive dogmaatikast, eristamata kahjuks diskrimineerimist sisuliselt muust ebavõrdsest kohtlemisest. Ka eelnimetatud varasemat tõlgendust muutvas otsuses luges riigikohus vanuse alusel erineva kohtlemise üldise võrdsuspõhiõiguse riiveks diskrimineerimiskeeldu nimetamata, kuigi vanus on EIÕK ja EL-i õiguses üldtunnustatud keelatud diskrimineerimise aluseks. Ka on riigikohus viidanud EL-i direktiivile otsese ja kaudse diskrimineerimise mõiste selgitamiseks, seostades seda ikkagi PS § 12 tähenduses üldise võrdsuspõhiõigusega<sup>203</sup>. Võrdsuspõhiõiguse riive olemasolu on hinnatud aga ka näiteks võrreldes tööturutoetust tagastama kohustatud isikut teiste isikutega, kellele sotsiaalvaldkonnas esitatakse tagasinõue alusetult saadu eest, ja erinevaid menetluslikus positsioonis olevaid isikuid kriminaalmenetluses<sup>204</sup>. Diskrimineerimiskeelu iseseisvat tähendust üldise võrdsuspõhiõiguse kõrval riigikohus selgitanud ei ole, mida pean kahetsusväärseks.

---

<sup>199</sup> EKo 14.03.2017, C-157/15, *Samira Achbita vs G4S Secure Solutions NV*, p 39.

<sup>200</sup> Ernits, M. Põhiseaduse § 12 komm 15.

<sup>201</sup> RKÜKo 3-4-1-12-10, p-d 28–30.

<sup>202</sup> RKÜKo 3-4-1-12-10, p 31.

<sup>203</sup> RKPJKo 3-4-1-11-10, p-d 50, 64 ja 66.

<sup>204</sup> RKÜKo 3-3-1-51-13; RKÜKo 3-4-1-4-12, p 60; RKPJKo 3-4-1-3-11, p 20.

Ühtne lähenemine seadusreservatsiooni ja riive kontrollimise küsimuses ei ole põhimõtteliselt halb. Kuna võrdne kohtlemine tähendab ka ebavõrdsete ebavõrdset kohtlemist<sup>205</sup> ja sisaldab lisaks õiguslikule võrdsusele ka faktilise võrdsuse elementi, sisaldub reservatsioon tegelikult võrdsuse mõistes endas. Rangelt võttes ei ole ka diskrimineerimiskeeldu rikutud, kui erinev kohtlemine on põhjendatud, ja seega ei oleks justkui põhjust erineva kohtlemise õigustatust hinnata. Aga millise standardi alusel saaks erineva kohtlemise põhjendatust hinnata, kui mitte sellesama PS § 11 alusel? Sellisele järeldusele jõudis riigikohus ka eelnimetatud otsuses, leides<sup>206</sup>, et „ei ole mõistlikku põhjust kontrollida PS § 12 lõike 1 võrdsuspõhiõiguse riive proportsionaalsust teisiti kui vabadusõiguste riive proportsionaalsust.“ Kohus selgitas, et „nii meelevaldsuse ehk asjakohase ja mõistliku põhjuse kui ka proportsionaalsuse ehk legitiimse eesmärgi saavutamiseks sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse kontrolli tulemus on põhiseaduslikkuse mõttes sama“. On tõesti nii, et erineva kohtlemise põhjendatust ja võrdsuspõhiõiguse riive õigustatust ei ole metoodiliselt vajalik erinevalt hinnata.

Siiski viib selline lähenemine justkui järeldusele, et PS § 12 esimese ja teise lause vahel polegi vahet ning PS-s sõnaselgelt keelatud diskrimineerimine ei olegi tegelikult keeld, vaid lihtsalt üldine võrdsuspõhiõigus. M. Ernits kirjutab<sup>207</sup>, et uue ühtse võrdsuspõhiõiguse dogmaatika lihtsustab võrdsuspõhiõiguse kohaldamist, kuid samas muudab ilma piiranguklauslita sõnastatud diskrimineerimiskeelu lihtsa piiriklausliga põhiõiguseks. Leian, et selle järeldusega ei saa nõustuda. Riigikohtu lähenemisest ei tulene siiski, et diskrimineerimiskeeldu saaks pidada vähem absoluutseks. Nimelt on diskrimineerimine õigustamatu erinev kohtlemine<sup>208</sup> ja õigustamatuse tuvastamise osas on olukord identne eelnevalt käsitletud võrdse kohtlemise põhimõttega – seda saab tuvastada vaid PS § 11 kohase proportsionaalsuse kontrolliga. Kuna erineva kohtlemise õigustatust saab PS ja seega kogu Eesti õigussüsteemi kontekstis hinnata vaid PS-st endast lähtuvalt, ei ole loogiliselt võimalik, et õigustamatu erinev kohtlemine on õigustatud.

Erinev kohtlemine võib olla õigustatud – see võib olla vajalik ja proportsionaalne –, kuid sellisel juhul peab järeldama, et tegu ei ole diskrimineerimisega, mitte seda, et diskrimineerimine oleks õigustatud. Kui erinev kohtlemine, PS § 11 kohaselt hinnatuna,

---

<sup>205</sup> Vt nt RKo 3-4-1-2-02, p 17, RKÜKo 3-3-1-101-06, p 20 või EIKo 15.01.2013, 48420/10, 59842/10, 51671/10 ja 36516/10, *Eweida and Others vs the United Kingdom*, p 87.

<sup>206</sup> RKÜKo 3-4-1-12-10, p 35.

<sup>207</sup> Ernits, M. Põhiseaduse § 12 komm 5.

<sup>208</sup> Sellist formulatsiooni kasutab nii EIK kui ka EK. EIKo 15.01.2013, 48420/10, 59842/10, 51671/10 ja 36516/10, *Eweida and Others vs the United Kingdom*, p 86–87; 31.05.2016 kohtujuristi Juliane Kokotti ettepanek kohtuasjas C-157/15 *Samira Achbita vs G4S Secure Solutions NV*, p 25.

õigustatud ei ole, on tegu diskrimineerimisega, mis on keelatud piiriklauslita. Teisiti öeldes – põhiseaduslikult õigustamatut erinevat kohtlemist ei saa põhiseaduslikult õigustada.

Diskrimineerimise keeld on PS-s otsesõnu, eraldiseisvalt ja reservatsioonideta sätestatud ja seda ei saa pidada, nii nagu M. Ernits PS kommentaaris kirjutab, „üksnes näitlikuks loeteluks üldise võrdsuspõhiõiguse raames“<sup>209</sup>. Diskrimineerimiskeelu iseseisvat põhiseaduslikku rolli saab hästi võrrelda kaitsega põhjendamatu vallandamise eest. Ka põhjendamatu vallandamine kujutab endast ühiskondlikku fenomeni, kus faktilise mõjuvõimu kasutamisega võidakse riivata töötaja paljusid põhiõigusi, sh inimväärikust. Mittediskrimineerimine on PS-s selgelt kaitstud põhiõiguslik positsioon, mis on põhjusega sätestatud eraldiseisvana üldisest võrdsuspõhiõigusest, mida saab ja peab ka seadusandlikul tasemel sätestama igaühe kohustusena. See PS-ga kaitstud õigushüve ei ole kindlasti tagatud läbi võrdsuspõhiõiguse printsiibi üldise arvestamise seaduste ja lepingute sisustamisel.

Diskrimineerimine on võrdsuspõhiõiguse rikkumise raskem vorm, mis on vastuolus PS ja rahvusvaheliselt tunnustatud inimõiguste üldpõhimõtetega. Inimeste erinev kohtlemine lähtuvalt nende rassist, soost, päritolust või muust sellisest omadusest on vastuolus inimväärikuse ja solidaarsuse põhimõttega. See eitab inimeste olemuslikku võrdsust ega sobi kokku demokraatliku ühiskonna olemuslike tunnustega, milleks EIK on nimetanud pluralismi, tolerantsust ja eelarvamuste puudumist<sup>210</sup>. Poliitiliste või muude veendumuste alusel diskrimineerimine pärsib ühiskonna arengut, piirates tegelikku sõnavabadust ja ideede levikut. Sellise ebavõrdsuse sügavat ebaõiglust tuleks kahtlemata pidada olulisemaks kui sularahas arveid maksta sooviva ettevõtte ebavõrdsust võrreldes pangamakseid tegeva ettevõttega<sup>211</sup>. Ei ole ehk õiglane, kui makstud töötutoetust nõuab riik tagasi kergekäelisemalt kui näiteks haigushüvitist, kuid selline erinevus ei ole isikust tulenev ega kanna hinnangut inimese või grupi väärtusele.

Sobivaks näiteks EIK praktikast saab tuua noore roma naisterahva steriliseerimisega seotud kaebuse<sup>212</sup>, kus EIK tuvastas artiklite 3 (piinamine) ja 8 (eraelu) rikkumise ning vastavalt väljakujunenud praktikale ei pidanud vajalikuks diskrimineerimise eraldiseisvat<sup>213</sup> tuvastamist.

---

<sup>209</sup> Ernits, M. Põhiseaduse § 12 komm 6.

<sup>210</sup> EIKo 26.04.2016, 62649/10, *Doğan vs Türki*.

<sup>211</sup> RKPJKo 3-4-1-1-02, p 13: riigikohus leidis, et käibemaksuseaduse § 18 lg 8 kohtleb ebavõrdselt maksumaksjaid, kes tasusid suurte tehingute puhul sularahas, ja maksumaksjaid, kes tasusid sularahata arvelduse teel.

<sup>212</sup> EIKo 08.11.2011, 18968/07, *V.C. vs Slovakia*.

<sup>213</sup> EIK ei ole praktikas pidanud vajalikuks diskrimineerimist eraldi rikkumisena analüüsida, kui juba on tuvastatud vastava õiguse rikkumine, millega seoses diskrimineerimist väidetakse.

Eriarvamusele jäänud kohtuniku hinnangul pisendas kohus seega laiema probleemi üksikisiku tasemele ja jättis tähelepanuta pikaajalise ja kestva probleemi seoses romade vähemuse kohtlemisega.<sup>214</sup> EL-i õiguses ja EK praktikas on diskrimineerimine aga palju tähelepanu saanud. EK on hiljuti palju tähelepanu saanud otsustes käsitletud diskrimineerimiskeeldu seoses ettevõtlusvabadusega<sup>215</sup>. EK seisukohad on seejuures saanud kriitikat<sup>216</sup> ettevõtlusvabadusele, eelkõige nn neutraalse kuvandi loomise olulisusele liigse kaalu omistamise tõttu.

Teine oluline põhjus, miks diskrimineerimise keeld nõuab erilist tähelepanu, seisneb selles, et diskrimineerimiskeeluga kaasnevad riigi märkimisväärsed positiivsed kohustused. Võib julgelt öelda, et valdav osa diskrimineerimisest toimub erasektoris. Mittediskrimineerimine ja võrdõiguslikkus on nimetatud EL-i alusväärtustena<sup>217</sup>, igasuguse diskrimineerimise keelab juba ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon<sup>218</sup> ning diskrimineerimise vastu võitlemine on suure hulga teiste rahvusvaheliste lepingute eesmärgiks. Seejuures ei käi jutt üldisest võrdsuspõhimõttest, vaid otsesõnu mittediskrimineerimisest, mis on ühest küljest küll võrdsusõiguse üks väljendusvorm, kuid samas ka väga konkreetne sotsiaalne fenomen. Sarnaselt teiste rahvusvaheliste inimõigusdokumentidega on ka Eesti põhiseadusandja pidanud vajalikuks sellele konkreetsele õiguslikule positsioonile eraldi tähelepanu pöörata ning seda oleks vaele eirata.

### 2.3.2. Diskrimineerimiskeeld seadusandluses

Arvestades PS rakendamispädevust ei ole üllatav, et kaitse diskrimineerimise eest on ka madalamal seadusandlikul tasemel kaitstud lünklikult. Leian, et diskrimineerimise kui õiguspõhiste kasutamine on Eesti õiguslikus diskussioonis ja PS tõlgendamisel ebaühtlane ja tihti ekslik. Kehtiv võrdse kohtlemise seadus (VõrdKS)<sup>219</sup> sätestab justkui kinnise nimekirja keelatud diskrimineerimise alustest ja keelatud diskrimineerimise valdkondadest. Veelgi enam,

---

<sup>214</sup> Rainey 2017, lk 639.

<sup>215</sup> EKo 14.03.2017, C-157/15, *Samira Achbita vs G4S Secure Solutions NV*.

<sup>216</sup> Nt Weiler, J. H. H. *Je Suis Achbita!* – *International Journal of Constitutional Law* 2017/15 (4); Ais, J. R. M. *Freedom of Religion in the Workplace v. Freedom to Conduct a Business, the Islamic Veil Before the Court of Justice: Ms. Samira Achbita Case.* – *European Papers* 2018/3 (1), lk 413.

<sup>217</sup> EL-i leping art 2.

<sup>218</sup> ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni art 7: kõik inimesed on seaduse ees võrdsed ja neil on igasuguse vahetegemiseta õigus saada seaduselt võrdset kaitset. Kõigil inimestel on õigus olla võrdselt kaitstud ükskõik missuguse diskrimineerimise eest, mis on vastuolus käesoleva deklaratsiooniga, ja sellisele diskrimineerimisele õhutamise eest.

<sup>219</sup> Võrdse kohtlemise seadus. – RT I, 26.04.2017, 9.



VõrdKS § 2 sätestab otseselt, et kui rahvuse, rassi või nahavärvi alusel on diskrimineerimine keelatud mh tervishoius, hariduses ja avalikkusele suunatud teenuste kättesaadavuses, siis näiteks veendumuste või seksuaalse sättumuse tõttu seal diskrimineerimine keelatud ei ole. Seda vaatamata sellele, et PS keelab otsesõnu igasuguse diskrimineerimise.

Sotsiaalministeeriumis koostatud võrdse kohtlemise seaduse eelnõuga<sup>220</sup> on soovitud küll seaduse kohaldamisala laiendada (sh lõpetada erinevate gruppide erinev kaitse), kuid üldjoontes kannatab seegi dokument diskrimineerimiskeelu põhimõttelisest väärtõlgendamisest. Juba 2009. aastal jõustunud seaduse eelnõu kohta esitatud arvamuses leidis õiguskantsler Indrek Teder, et eelnõu ei ole vastavuses PS ega riigi rahvusvaheliste kohustustega. Õiguskantsler loetleb arvamuses rahvusvahelisi lepinguid, mis, lisaks PS-le, keelavad igasuguse diskrimineerimise, ja leiab, et eelnõu probleemiks on nii diskrimineerimistunnuste kinnine loetelu kui ka kohaldamisala piiritlemine.<sup>221</sup>

Kümme aastat hiljem justiitsministri seaduse muutmise kohta esitatud seisukoht<sup>222</sup> lähtub aga täielikult eeldusest, et mõningatel alustel diskrimineerimine on õigustatud ja mõningatel alustel võiks diskrimineerimiskeeld kehtida kitsamalt kui mujal. Justiitsminister kirjutab otsesõnu, et kehtiva seaduse diskrimineerimise struktuur on kooskõlas EL-i õigusega. Tõenäoliselt peetakse eelkõige silmas 20 aastat tagasi vastu võetud direktiive<sup>223</sup>. Direktiivides on aga selgelt väljendatud<sup>224</sup>, et nendega kehtestatakse konkreetsed miinimumnõuded ja direktiivid ei või põhjendada valitseva olukorra halvenemist.

Ka ELTL-i artiklis 19 on antud diskrimineerimise aluste kinnine nimekiri, kuid selle sätte sisuks on ainult EL-ile konkreetsete volituste andmine diskrimineerimisega võitlemiseks, mitte isikute õiguste sisustamine<sup>225</sup>. Harta keelab igasuguse diskrimineerimise ja justnimelt veendumuse alusel diskrimineerimist, mida kehtiv seadus teistest tunnustest vähem kaitseb, on EK suurt tähelepanu pälvinud otsustes käsitletud. Arvestades, et igasugune diskrimineerimine on keelatud nii ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni, EIÕK kui ka Eesti PS-ga, on kummaline, et

<sup>220</sup> 07.08.2017 algatatud võrdse kohtlemise seaduse muutmise seaduse eelnõu menetlus lõpetati 21.02.2019 põhjusel, et Riigikogu XIII koosseisu istungeid rohkem ei toimunud. Eelnõu edasiseks menetlemiseks on puudunud vajalik poliitiline tahe. – Vt täpsemalt EIS, toimik nr 17-0909.

<sup>221</sup> Õiguskantsleri arvamus võrdse kohtlemise seaduse eelnõu (262 SE I) kohta 19.06.2008. – [www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_arvamus\\_vordse\\_kohtlemise\\_seaduse\\_eelnou\\_kohta.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_vordse_kohtlemise_seaduse_eelnou_kohta.pdf) (12.12.2019).

<sup>222</sup> Justiitsministri vastuskiri võrdse kohtlemise seaduse muutmise seaduse eelnõule, nr 8-2/3091, 31.05.2018.

<sup>223</sup> Euroopa Nõukogu 27. novembri 2000. a direktiiv (EÜ) 2000/78, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel. – ELT L 303/16; Euroopa Nõukogu 29. juuni 2000. a direktiiv (EÜ) 2000/43, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust. – ELT L 180/22.

<sup>224</sup> Direktiivi 2000/43/EÜ põhjenduste p 25 ja direktiivi 2000/78/EÜ põhjenduste p 28.

<sup>225</sup> Kilpatrick, C. Harta art 21 kommentaar, lk 579.

Eesti Vabariigi justiitsminister seab kooskõlastamise eelduseks „diskrimineerimise astmelisuse“ ja alustab oma vastust sõnadega „ma ei vaimustu kogu sellest algatusest“.

Minister viitab ka õiguskantsleri seisukohale<sup>226</sup> seoses erineva kohtlemise erandjuhtumitega, kuid jätab tähelepanuta õiguskantsleri selgituse, et keelatud on igasugune diskrimineerimine ja seda kõigis eluvaldkondades. Õiguskantsleri näited puudutavad olukordasid, kus erinev kohtlemine võib olla õigustatud ja seega ei loeta sellist erinevat kohtlemist diskrimineerimiseks. Seaduses sätestatud erand tähendab sisuliselt seda, et vastavas situatsioonis on seadusandja pidanud erinevat kohtlemist õigustatuks – näiteks teiste inimeste põhiõiguste (näiteks eraelu või veendumusvabadus) kaitseks.

Ka VõrdKS peaks lähtuma üldisest ja ühetaolisest diskrimineerimise keelust ning poliitilise kokkuleppe alusel saaks piiritleda olulisemad olukorrad, kus erinevat kohtlemist õigustatuks peetakse. EIÕK sätestab, et õiguste ja vabaduste kasutamine tagatakse ilma mingi diskrimineerimiseta, kuid EIK selgitab, et erinev kohtlemine on diskrimineeriv, kui sel pole objektiivset ja mõistlikku põhjendust. Teiste sõnadega – kui erineval kohtlemisel pole õigustatud eesmärki või kui see ei ole proportsionaalne vastava eesmärgi suhtes. Lisaks sellele on osalisriigil iseseisev kaalutlusruum (ingl k *margin of appreciation*) õigustatuse ulatuse suhtes, mis sõltub asjaoludest, kuid see on laiem majandus- ja sotsiaalvaldkonnas. Kaalutlusruum tähendab, et riigil on õigus pidada mingisuguseid erandeid vajalikuks, kuid ei anna riigile õigust diskrimineerimiskeeldu põhjendamatult lünklikult tagada.

Ei saa nõustuda M. Ernitsa seisukohaga<sup>227</sup>, et diskrimineerimiskeeldu riive eeldab diferentseerimist vähemalt ühe PS § 12 lg 1 teises lauses nimetatud tunnuse alusel. PS-s on otsesõnu sätestatud, et diskrimineerida ei või ka muude asjaolude tõttu. M. Ernits leiab, et kuna väljend „muude asjaolude tõttu“ kujutas endast diskrimineerimiskeeldude kataloogi täiendamisklauslit ja need alused on hõlmatud ühtse võrdsuspõhiõigusega, puudub sellel iseseisev tähendus. Esiteks oleks selline muude asjaolude välistamine selge diskrimineerimiskeeldu ulatuse piiramine, mis ei vasta PS tekstile ega rahvusvahelises õiguses tunnustatud käsitlesele. EIK praktika kohaselt tähendab diskrimineerimine, et erineva kohtlemise aluseks on mingi inimese identifitseeritav omadus või staatus. Seejuures on artiklis loetletud alused vaid illustratiivne loetelu ja väljendile „muu seisund“ on antud lai tähendus<sup>228</sup>.

---

<sup>226</sup> Õiguskantsleri vastus Eesti Inimõiguste Keskusele „Võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala laiendamine“, 09.01.2018. – [https://humanrights.ee/app/uploads/2018/01/Eesti-Inim%C3%B5iguste-Keskus\\_vastus.pdf](https://humanrights.ee/app/uploads/2018/01/Eesti-Inim%C3%B5iguste-Keskus_vastus.pdf) (21.01.2020)

<sup>227</sup> Ernits, M. Põhiseaduse § 12 komm 27.

<sup>228</sup> EIKo 16.03.2010, 42184/05, *Carson and Others vs the United Kingdom*, p 61.

Teiseks, kui PS § 12 lg 1 teist lauset käsitleda sellisel viisil lihtsalt üldise võrdsuspõhiõiguse osana, ei oleks ju ka mingisugust alust loetletud aluseid eristada ja piiritleda. Kui diskrimineerimiskeelul aga mingigi iseseisev väärtus on, ei ole jällegi alust, veelgi enam, põhiõiguslikku volitust, seda keeldu kärpida.

Nii EIÕK kui ka harta sätestavad diskrimineerimiskeelu lahtise nimekirja ja kohtupraktikas lähtutakse avarast tõlgendusest<sup>229</sup>. EIK on veel märkinud, et kuigi paljude näidete puhul on tegu isikust enesest tuleneva (ingl k *innate*) või isiku identiteediga seotud olemusliku omadusega, ei saa kõiki keelatud diskrimineerimise aluseid nõnda kirjeldada. Nii näiteks on kohus muu staatuse sidunud isiku varaomandiga, leides, et suurmaaomanikke ei tohi õigustamatult väikemaaomanikest erinevalt kohelda<sup>230</sup>. Üldjoontes on EIK praktika võimalike diskrimineerimisaluste piiritlemisel laiendav, kuigi näiteks sotsiaaltoetuste saajate hulka kuulumist ei ole kohus isiku staatuseks pidanud, kuna see ei ole isikule omane. Isikust endast mitte-tulenevate või valikutega seotud omaduste alustel on riigil erinevat kohtlemist ka lihtsam põhjendada.<sup>231</sup> Seda ei saa siiski pidada absoluutseks reegliks. EIK tõlgenduse juures on aga väga oluline arvestada, et EÕIK ei sisalda üldist võrdsuspõhiõigust ja EIK on laiendava tõlgendamisega andnud diskrimineerimiskeelu sättele üldise võrdsuspõhiõigusega sarnasema tähenduse<sup>232</sup>. Kuigi diskrimineerimiskeeldu tuleb avaralt tõlgendada, tuleb siiski silmas pidada diskrimineerimise mõiste olemust

Kuigi Eestis on diskrimineerimiskeeld seadusandlikul tasemel reguleeritud ebarahuldavalt, ei tähenda see, et ettevõtetel oleks selle võrra laiem kaalutlusruum töösuhetes. Ülesütlemiskaitse põhimõtte ja TLS ei seo töölepingu ülesütlemise piiranguid seaduse rikkumisega, vaid sotsiaalse õigluse ja õigustatusega. Põhiõiguslikult keelatud diskrimineeriv ülesütlemine ei ole kindlasti õigustatud isegi siis, kui see diskrimineerimine pole seadusega otseselt keelatud.

### 2.3.3. Positiivsed erimeetmed

Võrdsuspõhiõiguse ja diskrimineerimiskeelu põhimõttega on seotud ka nn positiivsete erimeetmete õigustatuse küsimus. M. Ernits on seisukohal, et võrdsuspõhiõigused positiivsete erimeetmete põhiseadusliku õigustusena ei sobi, kuna võrdsuspõhiõiguse „keskmes on

<sup>229</sup> Kilpatrick, C. Harta art 21 kamm 21.04, lk 581; Rainey 2017, lk 642.

<sup>230</sup> EIKo 13.07.2010, 7205/07, *Clift vs the United Kingdom*, p 56.

<sup>231</sup> Rainey 2017, lk 636.

<sup>232</sup> Bell, M. Harta art 20 kamm 20.09, lk 566.

süsteematiselt õiguslik võrdsus. Sellest, et kedagi ei tohi diskrimineerida nt soo alusel, ei saa järeldada, et kedagi tohib diskrimineerida soo alusel, et kompenseerida faktilist ebavõrdsust. Kui kedagi ei tohi diskrimineerida, siis on keelatud igasugune diskrimineerimine.“<sup>233</sup> Leian, et selles argumendis kaks põhimõttelist viga.

Esiteks ei ole positiivsete erimeetmete rakendamises loogilist vastuolu diskrimineerimiskeeluga. On absoluutselt tõsi, et keelatud on igasugune diskrimineerimine, kuid erinev kohtlemine on diskrimineerimine vaid siis, kui see on õigustamatu. Näiteks olulise soolise ebavõrdsuse leevendamise eesmärgil on kahtlemata lubatud teatud piires erinev kohtlemine. Selline tasakaalustav erinev kohtlemine on kellegi võrdsuspõhiõiguse riive ja võrdsuspõhiõigus on riigikohtu kinnitusel<sup>234</sup> lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus.

Kuigi positiivsete erimeetmetega samas tähenduses on kasutatud ka väljendit positiivne diskrimineerimine, ei ole sellistes meetmetes diskrimineerimist kummaski suunas. Isikute, kelle kasuks meetmeid kehtestatakse, võrdsuspõhiõiguse riivet oleks soodsamas kohtlemises kindlasti kummaline tunnustada. Soodustatud isikute kasuks riivatakse küll teiste isikute võrdsuspõhiõigust, kuid positiivsete erimeetmete olemusest tulenevalt ei tohi need olla ebaproportsionaalsed. Ka oleks isegi küüniline pidada diskrimineerimise aluseks olevaks staatuseks mingisse haavatavasse või kehvemas positsioonis olevasse gruppi mitte kuulumist. Seda saab pidada grammatilise tõlgendamise väärkasutamiseks, mis oleks otseses vastuolus diskrimineerimiskeelu mõttega – diskrimineerimiskeelu eesmärgiks on ikkagi ebaõigluse vältimine. Seega ei pruugi mingi positiivse erimeetmega kaasneda kõigi teiste jaoks isegi tõsiseltvõetavat põhiõiguste riivet, veel vähem peaks selles nägema diskrimineerimist.

Teiseks tuleb märkida, et õigusliku võrdsuse võrdsuspõhiõiguse keskmes olemine ei tähenda, et sellel samal võrdsuspõhiõigusel ei võiks olla teist olulist komponenti, mis teatud juhtudel kesksest osast kaalukamaks osutub. Ei saa eeldada, et võrdsuspõhiõiguse õigusliku võrdsuse aspekt trumpab justkui alati faktilise võrdsuse aspekti üle. M. Ernits viitab R. Alexy seisukohale, mille kohaselt „õigusliku võrdsuse põhimõttele omistatakse *prima facie* esimus ja faktilise võrdsuse põhimõttele *prima facie* järelmus“<sup>235</sup>. R. Alexy leiab, et faktilise ja õigusliku võrdsuse vahelise vastuolu korral on õiguslikul võrdsusel selgelt prioriteet<sup>236</sup>. Sellest ei tulene aga, et faktiline võrdsus peaks alati peale jääma. Faktilise võrdsuse põhimõttel on õigusliku

---

<sup>233</sup> Ernits, M. Põhiseaduse § 12 komm 11.

<sup>234</sup> Selle teema käsitus ptk-is 2.3.1

<sup>235</sup> Alexy 2001, p 7.1.6.1.

<sup>236</sup> Alexy, R. A Theory of Constitutional Rights. – Oxford University Press 2010, lk 278.

võrdsusega võrreldes argumentatsioonikoormis ja sellele põhimõttele tuginemiseks peab see peale jääma teiste õiguspõhimõtete, sh õigusliku võrdsuse põhimõtte suhtes<sup>237</sup>.

Faktilise ja õigusliku võrdsuse range eristamine ei ole iseenesest ka ainus võimalus PS § 12 sisustamiseks. Riigikohus on oma praktikas kinnitanud, viitega konkreetselt PS § 12 lg 1 esimesele lausele, et kõigi võrdsus seaduse ees tähendab, et ebavõrdses olukorras olevaid isikuid tuleb kohelda ebavõrdselt ja et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi<sup>238</sup>. Selles põhimõttes väljendub eelkõige õiguse mõtte eristamine abstraktsest seaduse keelest ja üldisena sõnastatud seaduse kohandamine elu mitmekesisusega.

Igasugune erinev kohtlemine ei saa olla õigusliku võrdsuse põhimõtte rikkumine isegi õigusliku võrdsuse tähenduses. Õigusliku ja faktilise võrdsuse vahel ei saagi üheselt joont tõmmata ja näiteks sissetulekust sõltuvad karistused on osaliselt põhjendatavad mõlema õiguspriinsibiiga. Veelgi vaieldavamaks saaks näiteks pidada tulumaksu koos maksuvaba miinimumiga. Olenevalt sissetulekust võib maksukoormus varieeruda nullist miljoniteni absoluutsel skaalal ja olla ka väga erinev protsendina sissetulekust. Ei ole sugugi selge, mida saab pidada õiguslikuks ja mida faktiliseks võrdsuseks. Olenemata õigusliku ja faktilise võrdsuse terminoloogilisest piiritlemisest ei ole alust üheselt väita, et õiguslik võrdsus põhimõtteliselt on põhiseaduslikult olulisem faktilisest võrdsusest. Ka ei peaks õigusliku võrdsuse prioriteetsus viima järelduseni, et faktilise õiguse põhimõttele on tingimata vaja põhiseaduslikku põhjendatust otsida mujalt kui PS §-st 12.

R. Alexy võtab üldise võrdsuspõhiõiguse analüüsi kokku järeldusega, et Saksa põhiseaduse artikkel 3 lg 1, mis vastab Eesti PS § 12 lg 1 esimesele lausele, sisaldab endas hulga mitmekesiseid subjektiivseid õigusi. Ainult see hulk subjektiivseid õigusi tervikuna defineerib sätte kogu sisu.<sup>239</sup> Kahe konkureeriva printsiibi kaalumisel ei ole loogilist vastuolu selle tõttu, et nad mõlemad on ühe võrdsuspõhiõiguse osad. Seega ei peaks olema välistatud ka erineva kohtlemise – õigusliku võrdsuse piiramise – õigustamine võrdsuspõhiõigusele tuginedes. M. Ernits leiab, et kõige olulisem põhjus faktilise võrdsuse tunnustamisel viib probleemideni võimude lahususe osas ja riigikohus saaks õigust luua ilma piisavalt kõrge lävega põhjendustele<sup>240</sup>. R. Alexy sõnul saab aga õiguslikult siduvaks pidada vaid neid õigusnorme, mille rikkumisi on – mis tahes menetlust rakendades – volitatud tuvastama kohus; seega põhiõigusi, mis on niisiis õigusmõistmisele avatud. Ta lisab: „kõigile katsetele leevendada

<sup>237</sup> Alexy 2010, lk 280.

<sup>238</sup> Vt nt RKo 3-3-1-47-03, p 24.

<sup>239</sup> Alexy 2010, lk 287.

<sup>240</sup> Ernits 2019, lk 147–148.

kollisiooniprobleemi õigusemõistmisele avatuse kõrvaldamisega tuleb täie kindlusega vastu astuda. Need ei kujuta endast midagi muud kui konstitutsiooni- ehk põhiseadus õiguslike probleemide lahendamist konstitutsiooni- ehk põhiseadusõiguse kaotamise teel.“<sup>241</sup> Võrdsuspõhiõiguse kitsendamine riigikohtu liigse õigusloome kartuses jätab inimesed sellest vabadusest iseenesest ilma.

On kahtlemata vaieldav, millises ulatuses peaks põhiõigus tegeliku võrdsuse tagama ja millisel määral on see poliitiline küsimus. Ka sotsiaalsetel õigustel on oma oluline roll, kuid need sotsiaalsed õigused sisaldavad endas vaid osasid erilisi võrdsuspõhiõigusi. Üldise faktilise võrdsuse edendamise õigustatust ei peaks siiski otsima mujalt kui võrdsuspõhiõigusest enesest. Lisaks rõhutavad EL-i õigusaktid<sup>242</sup> ja EIÕK protokoll nr 12, et põhjendatud positiivsete erimeetmete rakendamine ei riku diskrimineerimiskeeldu. Seega pean just võrdsuspõhiõigust ja võrdsuse põhimõtet laiemalt kõige sobivamaks õigustuseks positiivsete erimeetmete rakendamisel. EIK sõnastuse oleks absurdne näha konventsiooniga vastuolu igasuguses regulatsioonis, mis ei taga igaühele täielikku võrdsust. Seega on tuleb võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus olevaks pidada sellist erinevat kohtlemist, millel ei ole objektiivset ja mõistlikku põhjust<sup>243</sup>.

Ettevõtete õigus positiivsete erimeetmete rakendamiseks peaks siiski tuginema konkreetsemal seaduslikul alusel, et riik saaks parlamentaarses protsessis vastavate meetmete mõõdukuse üle otsustada. Nii näiteks on soolise võrdõiguslikkuse seaduse (SoVS)<sup>244</sup> § 5 lg 2 p-s 5 sätestatud, et ajutiste soolist võrdõiguslikkust edendavate erimeetmete rakendamine, mis annavad eeliseid alaesindatud soole või vähendavad soolist ebavõrdsust diskrimineerimiseks, ei loeta otseseks või kaudseks sooliseks diskrimineerimiseks. VõrdKS § 6 lubab ettevõttel rakendada proportsionaalseid meetmeid ka rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumusega seotud ebavõrdsuse vähendamiseks. Kui diskrimineerimiskeeldu tuleks PS-st tulenevalt käsitleda laiendavalt, siis positiivsete erimeetmete rakendamisel ei ole ettevõttel tõenäoliselt alust enda kaalutlusruumi laiendada.

---

<sup>241</sup> Alexy, R. Kollisioon ja kaalumise kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica 2001/1, lk 9.

<sup>242</sup> ELTL art 19 p 2; direktiivi 2000/78/EÜ art 7; harta art 23 lg 2.

<sup>243</sup> Rainey 2017, lk 634.

<sup>244</sup> Soolise võrdõiguslikkuse seadus. – RT I, 10.01.2019, 19.

Positiivseteks erimeetmeteks ega ka võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus olevaks ei saa aga pidada tegevusi, mis on suunatud tegeliku võrdsuse edendamisele ja vastava töökeskkonna tagamisele, ilma erineva kohtlemiseta töötajate või tööotsijate suhtes.

#### 2.3.4. Erineva kohtlemise õigustatus töösuhtes

Töösuhtes tuleks diskrimineerimiskeeldu käsitleda suhtena ettevõtlusalasesse kaalutlusruumi. Diskrimineerimine võib väljenduda nii otseselt kui ka kaudselt. Otsene diskrimineerimine väljendub mingil lubamatul alusel inimeste erinevas kohtlemises, kaudseks diskrimineerimiseks peetakse seda, kui sama tulemuseni viib väliselt neutraalne säte<sup>245</sup>. Otsese ja kaudse diskrimineerimise mõiste eristamise ei tulene otseselt põhiõigustest enestest. Sellise eristamise olulisus tuleneb rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõttest, et otseselt kaitsval alusel põhinev erinev kohtlemine on igal juhul õigustamatu. Kaudseks diskrimineerimiseks võib olla mõni väliselt neutraalne säte või kriteerium, mis mõned isikud samade kaitstud tunnustega seoses ebasoodsamasse olukorda seab. Sellist sätet või kriteeriumit võib õigustada objektiivsete ja proportsionaalsete põhjustega ning sellisel juhul seda diskrimineerimiseks ei peeta.

Diskrimineerimise keeldu tuleks ettevõtlusvabadust tegelikult piiravana tunnustada ainult selles osas, milles see tõesti piirab ettevõtlusega seotud eesmärkide saavutamist. See ettevõtlusvabadusega kaitstud kaalutlusruum ei saa juba iseenesest sisaldada õigusi, mis ei ole omistatavad ettevõttele. Näitena võiks tuua religioonist lähtuva otsese diskrimineerimise keeldu, mis kahtlemata piirab värbava isiku autonoomiat, kuid mida ei saa pidada ettevõtlust pärssivaks üheski tõsiseltvõetavas mõttes<sup>246</sup>. Kahtlemata on inimesi, kes on seisukohal, et inimese religioossed veendumused peegeldavad tema väärtust töötajana, kuid sellistele seisukohtadele ei saa omistada tõeväärtust ega ka PS mõttega kooskõlas olevat kaalukust. Inimese õigust teistmoodi arvata võib küll tunnustada tema isikliku veendumusvabadusena, kuid mitte ettevõtlusalase kaalutlusruumi osana.

Diskrimineerimise keeld piirab ka selliseid valikuid, mis on näiteks seotud ettevõtte finantshuvidega. Otsene diskrimineerimine saab paraku olla ettevõtte vahetus huvis. Selline paratamatus lähtub ühiskonnas eksisteerivatest eelarvamustest. Leian, et ka selliseid huvisid, isegi kui need on otseselt majandusliku kasuga seostatavad, ei saa käsitleda ettevõtlusega seotud

---

<sup>245</sup> Direktiivi 2000/78/EÜ art 2 lg 2; samasisulist sõnastust kasutab ka VõrdKS ja SoVS.

<sup>246</sup> Antud näide ei puuduta küll ametikohti, kus religioonil on mingi sisuline roll.

kaalutlusruumi osana. Mitte kõiki huvisid ei saa lugeda legitiimseteks huvideks põhiseaduslikus tähenduses. Selliste vabaduste kaitsmine ettevõtlusvabadusega oleks olemuselt PSta mõttega vastuolus ja seega ei tohiks ettevõttele sellist vabadust omistada. Nagu eelnevalt käsitletud, on ettevõtlusvabadus selles osas erinev privaatautonoomiast, et ettevõtlusvabadusega ei ole tingimata vajalik kaitsta põhjendamatuid valikuid.

Nii ei saa ettevõtte õigustada rahvuse alusel vallandamist või värbamata jätmist ka siis, kui see oleks klientidele meelepärase. Siin tekivad ka otsese ja kaudse diskrimineerimisega seotud küsitavused. EK on pidanud legitiimseks ettevõtte neutraalse kuvandi loomise eesmärgi<sup>247</sup>, mis kahtlemata tõstab küsimuse, kas pole sellise eesmärgi näol tegu klientide eelarvamuste õigustamatu teenimisega. Ettevõtte huvi legitiimsus on aga esmane eeldus, et mingit ebavõrdset kohtlemist saaks õigustatuks pidada ehk selles mitte näha kaudset diskrimineerimist. Kui juba neutraalse kuvandi loomise soovi saab pidada vaieldavaks, siis ilmselgelt ei saaks legitiimsust omistada mingisugusele diskrimineeriva või ebademokraatliku kuvandi loomise soovile.

Kui otsene diskrimineerimine, erinev kohtlemine otseselt mingi staatuse tõttu, on üheselt keelatud, siis kaudne diskrimineerimine on oluliselt keerukam valdkond. Neutraalseks reegliks või kriteeriumiks saab kindlasti pidada nõuet mitte kahjustada ettevõtte mainet või töökeskkonda. Ka keeld mitte diskrimineerida ettevõtte kliente on kahtlemata neutraalne nõue. Kuid kui sellise reegli rikkumist või sellega mittenõustumist põhjendada näiteks soo, veendumuste või muu kaitstava alusega, on vaja hinnata vastava reegli taga olevate huvide ja töötaja põhiõiguste tasakaalu.

Töötajate erinev kohtlemine, nagu ka teiste põhiõiguste piiramise legitiimne eesmärk saab põhimõtteliselt tuleneda ettevõtte kohustustest, ettevõtte enda põhiõiguste kaitse vajadusest või ettevõtlusalasest kaalutlusruumist. Selline jaotus ei pruugi olla selgepiiriline ja kategooriad ei ole üksteist välistavad, kuid riive legitiimsust hinnates ei saa seda eirata. Ettevõtte peab oma tegevuses järgima seadust ja paljudel juhtudel lähtub töötaja põhiõigusi riivav töökorralduslik reegel otsesõnu seadusest. Lihtsaid näiteid saab tuua näiteks töötervishoiu või isikuandmetega seoses. Sellistel juhtudel on töötaja põhiõiguste piiramine ette nähtud seadusega ja seda ei saa lugeda ettevõtte kaalutlusruumi kuuluvaks otsuseks.

Probleemsemad on aga olukorrad, kus ettevõttele seadusega pandud kohustused on sõnastatud üldisena, millest lähtuvalt peab töötajate suhtes kehtestama konkreetsemaid nõudeid. VõrdKS

---

<sup>247</sup> EKo 14.03.2017, C-188/15, *ADDH vs Micropole Univers SA*; EKo 14.03.2017, C-157/15, *Samira Achbita vs G4S*.



§ 12 p 1 kohaselt peab tööandja rakendama vajalikke meetmeid, et kaitsta töötajat diskrimineerimise eest. SoVS § 11 lg 1 p 4 nõuab muuhulgas, et tööandja hoolitseks, et töötaja on töökeskkonnas kaitstud soolise ja seksuaalse ahistamise eest. Selliste kohustuste täitmisel on ettevõttel küll mõningane valikuvabadus eesmärgi saavutamise meetodi osas, kuid ettevõttele ei ole jäetud valikuvabadust nende kohustuste täitmise suhtes. Ka ei ole tööandjal kuidagi võimalik valida, millist käitumist tuleks lugeda ahistamiseks või mida peab sellisel juhul pidama privaatsfääri kuuluvaks. Laiemalt on ettevõttel kohustus tagada inimväärikusele vastavad töötingimused ja muude põhiõiguste kaitse töökohal. Selliste kohustuste täitmist ei saa järelikult kuidagi pidada ettevõtlusvabaduse realiseerimiseks. Antud juhul ei saa ka kaaluda ettevõtte huve töötaja huvidega, kes leiab, et need reeglid teda liigselt piiravad. Piirang tuleneb seadusest ja selle piirangu õigustatus peab olema tagatud seaduslikul tasemel. Ka ei ole ettevõttel võimalik oma väärtushinnangutele tuginedes või mõne töötaja veendumusi austades neid kohustusi ümber kujundada. Vaidluse korral on esmalt oluline vastava meetme aluseks oleva kohustuse identifitseerimine ja seaduse sisu selgitamine.

Selliste kohustuste täitmisel võivad aga tõstatuda tõsisemad vastuolud, kus ühe töötaja väljendatud veendumused või poliitilised seisukohavõtted võivad hakata riivama teiste töötajate või näiteks klientide õigusi. EIK pidas näiteks õigustatuks samasooliste abielusid registreerimast keeldunud avaliku sektori töötaja ja eraettevõttes samasooliste paaride seksuaalnõustamisest keeldunud töötaja vallandamist. Samas otsuses leidis EIK, et patsientide tervise kaitse eesmärgil oli õigustatud keelata hooldushaiglas töötaval kristlasest meditsiinitöötajal kandmast kaelas risti. Sarnast keeldu seoses ettevõtte vormirõivastusega peeti aga õigustamatuks ja seega kaudseks diskrimineerimiseks.<sup>248</sup>

Teiste isikute õiguste kaitsmine võib tööandja jaoks olla vähem või rohkem konkreetselt sätestatud kohustus. Samas on ka tööandjal endal juriidilise isikuna põhiõigused, mille kaitsmine saab olla töötaja põhiõiguste piiramisel legitiimseks eesmärgiks. Omandipõhiõiguse kaitse võib õigustada näiteks videokaamerate kasutamist, mis riivab töötajate privaatsust. Intellektuaalse omandi või reputatsiooni kaitsmine võib jällegi õigustada töötaja sõnavabaduse piiramist. Tegu on ehk kõige klassikalisema põhiõiguste konkurentsi olukorraga. Seejuures ei saa öelda, et võrdsete eelduste korral saaks juriidilise isiku põhiõigusi pidada vähemoluliseks.

---

<sup>248</sup> EIKo 15.01.2013, 48420/10, 59842/10, 51671/10 ja 36516/10, *Eweida and Others vs the United Kingdom*, p 87.

Siiski peab arvestama töösuhte olulisust ja kaudseks diskrimineerimiseks saab siiski pidada ka keeldumist tulla mõistlikus ulatuses vastu<sup>249</sup> töötaja veendumustega kaasnevatele soovidele.

Ettevõtte on siiski vaieldamatult õigus ka väärtusotsuste tegemiseks. Ettevõtte kuvand ühiskonnas ja tööandjana võib olla määrava tähtsusega ettevõtte eesmärkide suhtes. Mingi ulatuseni ühtne väärtussüsteem on vältimatu igasuguse sotsiaalse koostöö vormi jaoks. Ettevõtte edu jaoks määrava tähtsusega on seal töötavate inimeste koostöövõime ja usalduslik koostöö ka väliste partneritega. Nende väärtushinnangute kujunemine ja kujundamine sõltub eelkõige ettevõtte peamistest huvigruppidest. Google, mis on üks tuntumaid edulugusid ettevõtluses, võlgneb oma edukuse suuresti nendele väärtustele, millest ettevõtte on ajaloo jooksul lähtunud<sup>250</sup>. Aastal 2017 sattus ettevõtte aga kriitika alla, kui vallandas tarkvarainseneri, kes kritiseeris ettevõtte mitmekesisuspoliitikat ja süüdistas ettevõtet valgete meeste ja konservatiivsete maailmavaadetega inimeste diskrimineerimises. Ka Ühendkuningriigis sai meedias palju tähelepanu see, kui mõttekojast vallandati töötaja, kes sotsiaalmeedias transsooliste inimeste õiguste suhtes teravalt sõna võttis.<sup>251</sup>

Mõlemal juhul tõstatati süüdistused diskrimineerimisest veendumuse alusel. Nagu eelnevalt käsitletud, on oluline eristada otsest ja kaudset diskrimineerimist. Antud näidete puhul ei vallandatud töötajat mitte veendumuste, vaid vastuolude tõttu, mis tõstasid ettevõtte kuvandi ja töökeskkonnaga seoses. Saab tõesti öelda, et neutraalne kriteerium, mis seisneb ettevõtte maine või töökeskkonna mitte-kahjustamise nõudes, seab mõningate vaadetega või veendumustega töötajad ebavõrdsesse seisu – ühiskondlikult mitte-problemaatiliste veendumuste väljendamine on lubatud, kuid vastuoluliste veendumuste väljendamine mitte. Kaudse diskrimineerimise väite kontrollimiseks tuleb aga hinnata sellise kriteeriumi õigustatust. Õigustatuse puhul tuleb kaaluda nii ettevõtte eesmärke sellise kriteeriumi seadmisel, aga ka töötaja huvide kaitseväärtust. Seda tasakaalu ei saa aga määratleda ettevõtte ega töötaja, lähtuda saab vaid põhiseaduslikult tunnustatud väärtustest.

Kuna diskrimineerimiskeeld on ettevõtte jaoks seaduslik keeld, ei ole võimalik, et ettevõtte saaks keelu sisu või ulatust iseseisvalt kindlaks määrata. Ei ole ju mõeldav, et ettevõtte saaks näiteks ise otsustada, kas mingi käitumine on ahistamine või mitte. Ahistamist loetakse üheks

---

<sup>249</sup> Bribosia, E., Ringelheim, J., Rorive, I. Reasonable Accommodation for Religious Minorities: A Promising Concept for European Antidiscrimination Law? – Maastricht Journal for European and Comparative Law Review 2010/7 (2), lk 159.

<sup>250</sup> Schmidt, E., Rosenberg, J. with Eagle, A. How Google Works. – John Murray 2015, lk 64.

<sup>251</sup> Cristofani 2020.

diskrimineerimise vormiks<sup>252</sup> ning ettevõtte kultuuri, hoiakute või väärtustega ei saa ahistavat käitumist õigustada. Erineva kohtlemise põhjendatuse ja mingi käitumise lubatavuse üle otsustab kohus, lähtudes seaduse ja PS objektiivselt tunnustatud sisust. Ka see, millised argumendid ja asjaolud võivad erinevat kohtlemist õigustada, saab lähtuda ainult seadusest kooskõlas PS-ga.

Töötaja vallandamine veendumuste või poliitiliste seisukohtade alusel iseenesest on kahtlemata otseseks diskrimineerimiseks ja seega keelatud. Diskrimineerimist ei saa aga näha ainuüksi selles, et mingi vastuolu töötaja ja tööandja vahel on veendumuste või poliitiliste seisukohtadega seotud. Näiteks ettevõtte huvi ja kohustus tagada head töötingimused või tagada klientide mittediskrimineerimine loob mingisugused õigustatud kriteeriumid, millest lähtuvalt saab töösuhte võimalikkuse üle otsustada. Kui need kriteeriumid on neutraalsed, mõistlikud ja põhjendatud, ei saa nendes näha ka kaudset diskrimineerimist.

Põhjendamatu vallandamise ja diskrimineerimise keelul on märkimisväärsed sarnasused. Mõlemad on põhiõiguslikud kaitseõigused, mis tunnustavad vastava ühiskondliku situatsiooni olulisust ja tähtsust. Kumbki neist ei loo otseselt iseseisvalt subjektiivset õigust teiste isikute suhtes, vaid on suunatud üldiste põhiõiguslike väärtuste tagamisele. Tööandjal ei ole kohustust töötajale tööd tagada, kuid põhjendamatu vallandamise ja diskrimineerimise keeld peab tagama, et domineerivat positsiooni ei kasutata ebaõiglaselt. Kuna selline ebaõiglane kohtlemine põhineb otseselt põhiseaduslikel reeglitel, saab neid ka ainult põhiseaduslikest alustest lähtuvalt sisustada. Eelkõige lähtudes kesketest põhimõtetest nagu inimväärikus, võrdsus ja solidaarsus. Ettevõttel ei ole võimalik seda õiglust hinnata omadel alustel ja samamoodi ei saa töötaja oodata põhiõiguslikku kaitset positsioonile, mis on põhiseaduslike aluspõhimõtetega vastuolus.

---

<sup>252</sup> VörKS § 3 lg 3, SoVS § 3 lg 1 p 3; direktiiv 2000/78/EÜ art 2 p 3.

## Kokkuvõte

Töö eesmärgiks on selgitada peamiste põhiõiguste rolli olukorras, kus töötaja veendumused ja tööandja huvid satuvad konflikti. Kui töösuhte pooled koostöö tingimustes kokkuleppele ei saa, tõstatub varem või hiljem küsimus töölepingu ülesütlemise õigustatuse kohta. Kui töötajal on vabadus tööleping ette teatades üles öelda, siis tööõiguses üldtunnustatud ülesütlemiskaitse põhimõtte kohaselt on tööandjal õigus leping üles öelda vaid mõjuva põhjuse olemasolul. Pärast Eesti taasiseseisvumist kiirelt vastu võetud töölepingu seadus, mis lähtus oluliselt vananenud ettekujutustel töösuhetest ja turumajandusest, asendati uue seadusega alles aastal 2009. Varasem seadus nägi ette ka jäiga korra töölepingute ülesütlemiseks. Võib eeldada, et sellise tööõiguse tõekspidamised mõjutavad ühiskonna ettekujutust töösuhetest tänini.

Uues TLS-is nähti töölepingu tööandja poolse erakorralise ülesütlemise eeldusena ette mõjuva põhjuse kriteerium. Seaduse seletuskirja kohaselt lähtuti üldtunnustatud põhimõttest, et töölepingut ei tohi ebaõiglaselt üles öelda. Seaduses on toodud ka mõjuvate põhjuste näitlik nimekiri, mida praktikas käsitletakse kahetsusväärset jäigalt. Ka ei ole tööõigusliku ülesütlemiskaitse põhiõiguslikku olemust Eestis seni süsteemselt selgitatud ei kohtupraktikas ega käsitletud õiguskirjanduses.

Seda, millist põhjust saab lugeda piisavalt mõjuvaks, on võimalik hinnata vaid ülesütlemiskaitse põhimõtte eesmärgist lähtuvalt. Ülesütlemiskaitse on tööandja vabaduse piiramine, mis saab olla õigustatud avalike huvide või teiste isikute põhiõiguste kaitse eesmärgil. Avalikud huvid väljenduvad eelkõige riigi sotsiaal- ja majanduspoliitilistes eesmärkides, kuid töös leian, et ülesütlemiskaitse õigustamisel nendele kaalutlustele märkimisväärset tähtsust omistada ei saa. Selliseid eesmärke on tööõiguses küll varasemalt oluliseks peetud, kuid nüüdseks peetakse oluliseks eelkõige paindlikku ja dünaamilist tööjõuturgu, kus töötajatele on tagatud piisav turvalisus. Sellistest põhimõtetest on lähtunud Eesti TLS-i koostamisel ja need põhimõtted on tunnustatud ka EL-is.

Järgnevalt leidsin, et konkreetse töösuhte jätkumist iseenesest ei saa pidada ka põhiõiguslikult kaitstud positsiooniks ja töösuhte kestvus ei ole iseseisvaks õigusväärtuseks. Õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta on nii PS-s kui ka rahvusvaheliselt tunnustatud vabadusõigusena. Ka vabadusõigusega kaasnevad riigi positiivsed kohustused, kuid need peavad olema seotud selle vabaduse võrdse tagamisega kõigile. Vabaduse tagamine ei tähenda konkreetsete võimaluste tagamist.

Siiski on riigil olulised kohustused seoses töötingimuste tagamisega. PS-i autorid pidasid küll vajalikuks riigi kontrolli töötingimuste üle, kuid jätsid nende tingimuste sisustamise seadusandjale ja valitsusele. Töölepingu põhjendamatu ülesütlemise keeld ei ole küll PS-s sätestatud, kuid on põhiseadusliku põhimõttena tunnustatud läbi PS-i tõlgendamise kooskõlas mitmete Eesti Vabariigi jaoks siduvate välislepingute ja EL-i õigusega. Riigikohus on selgitanud, et riigil on kohustus luua töösuhte poolte huve tasakaalustav regulatsioon ja tagada inimväärikad töötingimused.

Põhjendamatu vallandamise keeld on sisult töötaja kaitse tööandja domineeriva positsiooni ärakasutamise vastu. See põhimõte on tihedalt seotud inimväärikuse ja töötaja autonoomiaga. Ka hartas on kutsevabadus sätestatud „vabaduste“ jaotises, erinevalt töötingimusi ja põhjendamatu vallandamist puudutavatest õigustest, mis asuvad jaotises „solidaarsus“. Seega ei tulene ülesütlemiskaitse põhimõttest õigust töösuhte säilitamise osas, vaid see peab tagama sotsiaalset õiglust töösuhtega seoses. Seadusandjal on iseenesest võimalik tagada ülesütlemiskaitse põhiseaduslikust miinimumist kõrgemal tasemel, kuid TLS-i seletuskiri seostas kriteeriumi otseselt üldtunnustatud põhiõigusega. Ka riigikohus on TLS-is nimetatud mõjuva põhjuse samastanud Euroopa sotsiaalharta sätestatud kohustusega. Seega tuleb tunnustada selle seadusliku kriteeriumi põhiõiguslikku olemust ja ülesütlemise õigustatuse hindamisel tagada poolte põhiõiguste piisav kaalumine.

Ülesütlemiskaitse põhimõte omab väga laiapõhjalist õigustatust töötaja põhiõiguste kaitsel. Töösuhe on tänapäevases ühiskonnakorralduses keskse tähtsusega nähtus. Töösuhtes väljendub kapitalistliku vabaturumajanduse oluline omadus – ühiskondlik tööjaotus. Tulenevalt töösuhte kesksest tähtsusest ühiskonnas on töösuhtel äärmiselt suur mõju vabadusele, õiglusele ja õigusele rajatud demokraatliku ühiskonna ideaalide realiseerimisele ning eesmärkide saavutamisele. On kahtlemata vale suhtuda töölepingusse kui lihtsalt ühte võlaõigusliku lepingu alaliiki, millega kaasnevad teatud erinõuded. Selline käsitus võib väga hästi sobida arusaadava õiguskeskkonna saavutamiseks, kuid selline lihtsustus ei peegelda kindlasti piisavalt hästi töösuhte sotsiaalset tähtsust.

On oluline tunnustada põhjendamatu vallandamise iseseisvat ja olemuslikku kokkusobimatust ka inimväärikuse, demokraatia ja solidaarsuse põhimõtetega. Kui vallandamist ei tingi tööandja vajadused ja seda tehakse kergekäeliselt, käsitletakse töötaja huve ja vajadusi järelikult täiesti ebaolulisena. Eluliselt tõenäolisem on aga see, et mõistlike, ettevõtte eesmärkidega seotud põhjuste puudus viitab organisatsioonis suuremat mõjuvõimu omava(te) isiku(te) isiklike

motivatsioonide realiseerimisele või põhjustele, millele tuginemine on äratuntavalt ebaseaduslik või ebaõiglane.

Veel laiem saab ülesütlemiskaitse roll olla töötaja paljude muude põhiõiguste kaitsel töösuhtes. Töötaja veendumusvabadus, sõnavabadus, eraelu ja mitmed muud keskse tähtsusega põhiõigused on töösuhtes suuremal või vähemal määral piiratud. Töösuhte poolte huvide tasakaalustamisel on esimeseks sammuks nende äratundmine ja teadvustamine. Põhiõiguste tähenduse ja kaitseala mõistmine võimaldab põhiõiguste konfliktide korral paremate otsuste tegemist. Seejuures ei piisa riivatud põhiõiguse tuvastamisest, et seda saaks kaaluda teise poole huvidega. Õiglane lahendus eeldab, et on tuvastatud kõik olulised asjasepuutuvad õigusväärtused, nende õigusväärtuste funktsioon ühiskonnas ja konkreetsetes olukorras. Mingi põhiõiguse nominaalne kaitsmine ei ole õigustatud, kui see ei ole kooskõlas põhiõiguse sotsiaalse funktsiooniga või selle õigusväärtuse olemusega. Süsteemsem käsitlus võimaldab leida otsustamiseks tuge kohtupraktikast ja õigusteaduslikust diskussioonist ning teiselt poolt – süsteemsema ja paremini argumenteeritud kohtupraktika kaudu – õigusselgust luua.

Töötaja põhiõiguste kaitsmisel riivatakse töötaja vabadusi. Et nende riivete õigustatust hinnata, peab välja selgitama ka tööandja asjasepuutuvad põhiõigused. Oluline on seejuures eristada ettevõtte kui juriidilise isiku õigusi ettevõttega seotud füüsiliste isikute õigustest. Põhiõigusi saab juriidilisele isikule laiendada vastavalt juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja nende õiguste olemusega. Juriidiline isik on aga oma omanikest õiguste kandmisel iseseisev. Juriidilise isiku piiratud vastutuse ja selle abstraktse juriidilise konstruktsiooni eesmärgist lähtuvalt on õigustatud ka osanike õiguste selge eristamine.

Juriidilistele isikutele põhiõiguste laiendamisel peab tähele panema, et nende õiguste sisu ei saa samastada füüsilisel isikul olevate samade õigustega. Õiguste puhul on oluline eristada õigusi kui õigusväärtusi ja õigusi, mis on vahendiks nende taga olevate väärtuste edendamiseks. Ka usuühendustele põhjendatult omistatava usuvabaduse sisuks on usuühenduse liikmete kollektiivse usuvabaduse tagamine.

Peamine asjasepuutuv ettevõttele omistatav põhiõigus on kahtlemata ettevõtlusvabadus. Ettevõtlusvabadus on laialdaselt kasutatav termin, kuid tihtipeale kasutatakse seda üldise ettevõtluskeskkonna kirjeldamiseks. Põhiõigusena on ettevõtlusvabadusel kitsam sisu. Ettevõtlusvabadust on riigikohtu praktikas palju käsitletud, kuid selle õiguse olemust ei ole siiski põhjalikult avatud. Üks ettevõtlusvabaduse kaitseala aspekt puudutab seda, mida peetakse üldse ettevõtluseks ja ettevõtlusvabadusega kaitstavaks tegevuseks. Selles osas on riigikohtu

praktika selge ja ettevõtlusvabaduse kaitseala käsitletakse väga avaralt. Sisuliselt on ettevõtlusvabadus eelkõige vabadusõigus. Esiteks annab see põhiõigus igapäevasele õiguse tegeleda ettevõtlusega, teisalt nõuab, et riik looks vajaliku õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks.

Ei ole siiski kuigi selge, mida see õigus ettevõtlusega tegeleda endas sisaldab. Ettevõtluse osaks on EK nimetanud ettevõtlusalast kaalutlusruumi. Töö ühe põhijäreldusena leian, et ka Eesti PS-is peaks ettevõtlusalast kaalutlusruumi pidama tervikuna kuuluvaks ettevõtlusvabaduse kaitsealasse. Kui kogu ettevõtlusega kaasnev vajalik kaalutlusruum on ettevõtlusvabaduse osana tunnustatud, ei ole minu hinnangul põhjust omistada ettevõttele kui juriidilisele isikule üldist vabadusõigust ehk privaatautonomiat. Autonomia on füüsilise isiku inimväärikuse aluseks, kuid juriidilise isiku puhul sellist väärtust tunnustada ei saa. Ka ei ole PS § 9 lg 2 kohaselt põhjust laiendada juriidilisele isikule põhiõigusi, mis selle juriidilise isiku eesmärkidega seotud ei ole.

Selline ettevõtlusalase kaalutlusruumi määratlus aitab paremini mõtestada ja väärtustada ka selle põhiõiguse piiritlemist. Eelkõige seoses tööõiguse ja diskrimineerimiskeeluga on kontseptuaalselt mõistlik käsitleda ettevõtlusalast kaalutlusruumi terviklikult. Ettevõtlusvabaduse eesmärgiks iseeneses ei ole garanteerida juriidilisele isikule autonoomset sfääri, mille suhtes ühiskond ja riik peaksid olema ükskõiksed. See autonoomne sfäär ehk ettevõtlusalane kaalutlusruum peab tagama vaba turumajanduse toimimise. Käsitledes ettevõtlusvabadust mingi autonoomse sfäärina, jäetakse tähelepanuta tõsiasi, et selles sfääris olevad ja selle sfääri poolt mõjutatud inimeste enamike õigusi piiratakse ning vabadust pakub see vaid kontrolli omavatele isikutele. Tulenevalt ettevõtte majanduslikust rollist ühiskonnas ja alluvussuhetel põhinevast olemusest, on ettevõtlus üks olulisemaid inimeste individuaalseid põhiõigusi ohustavaid ühiskonna sfääre.

Olulise järeldusena leidsin töös, et diskrimineerimiskeeldu ettevõtlusalase kaalutlusruumi piiranguna on seniselt käsitletud ebapiisava süsteemsusega ja diskrimineerimiskeelu tähtsust ei ole piisavalt tunnustatud. Põhiseaduslik diskrimineerimiskeeld on kõrvuti põhjendamatult vallandamise keeluga töösuhte jaoks olulise tähtsusega norm. Riigikohtu praktika seoses diskrimineerimisega on vähene ja kahetsusväärset ei ole riigikohus tunnustanud diskrimineerimiskeelu iseseisvat tähtsust üldise võrdsuspõhiõiguse kõrval. Mittediskrimineerimine on aga oluline ja eraldiseisvat tähtsust omav õigusväärtus, mis on seotud konkreetse ühiskondliku nähtuse ehk diskrimineerimisega. Metoodiliselt võib diskrimineerimiskeelu rikkumise kontroll olla samane võrdsuspõhiõiguse riive põhjendatuse analüüsiga, kuid see ei võta diskrimineerimiskeelult iseseisvat väärtust.

Kuna suurem osa diskrimineerimist toimub kahtlemata eraisikute vahelistes suhetes, on riigil seoses diskrimineerimiskeeluga olulised positiivsed kohustused. Vähene tähelepanu riigikohtu poolt selgitab vähemalt osaliselt ka lünklikku kaitset diskrimineerimise eest seaduse tasemel. Diskrimineerimiskeeld on PS-is ja ka rahvusvahelistes inimõigusdokumentides sätestatud absoluutse keeluna ning kaitstavate diskrimineerimise aluste osas lähtutakse avatud nimekirjast. Eestis on seaduses diskrimineerimiskeeld otseselt aluste kaupa diferentseeritud, kuigi sellisel diferentseerimisel pole alust ei PS-is ega rahvusvahelises õiguses.

Ettevõtlusalast kaalutlusruumi piiritledes peab siiski lähtuma põhiõiguslikust diskrimineerimiskeelust. Oluline on arvestada, et otseselt isiku veendumuste, poliitiliste vaadete või muul sellisel alusel ebavõrdne kohtlemine on kahtlemata keelatud. See, et mingi tõsiseltvõetav ja legitiimne põhjus töölepingu ülesütleamise põhjusena selle staatusega seotud on, et muuda ülesütlemist aga iseenesest diskrimineerivaks. Kaudseks diskrimineerimiseks saab seda erinevat kohtlemist juhul, kui selleks ei ole objektiivset, legitiimset ja proportsionaalset õigustust. Käesolevas töös ei olnud eesmärgiks mingite võimalike erineva kohtlemise aluste õigustatuse hindamine vaid see, et selgitada, milline on diskrimineerimiskeelu põhiõiguslik koht töösuhte lõpetamisega seotud situatsioonis. Kokkuvõtvalt saab öelda, et otsene diskrimineerimine ei piira tegelikult ettevõtlusega seotud kaalutlusruumi, kuna selliseid otsuseid ei saa üldjuhul pidada ettevõtluse eesmärkidega seotuks. Olukorras, kus otsene diskrimineerimine on ettevõtte finantshuvidega seostatav, ei tohiks vastavaid kaalutlusi siiski põhiseaduslikult tunnustada, kuna selliste õiguste juriidilisele isikule omistamist ei saa põhiseaduslikult õigustatuks pidada.

Kui erinev kohtlemine, näiteks töölepingu ülesütlemine, on seotud ettevõttele omistatavate legitiimsete eesmärkidega, on vajalik vastavaid huvisid ja õigusi kaaluda. Nii põhjendamatu vallandamise keeld kui ka diskrimineerimiskeeld on põhiõiguslikud tagatised ebaõigluse vältimiseks. Nii põhjendamatu vallandamine kui ka diskrimineerimine on konkreetset sotsiaalsed fenomenid, mida põhiseaduslikult on tunnustatud eraldiseisvat kaitset väärivaks. Põhjendamatu vallandamise ja diskrimineerimise keeld ei loo iseseisvaid õigusi vaid on suunatud põhiõiguslike väärtuste tagamisele olulistes sotsiaalsetes kontekstides. Ülesütleamise põhjuse mõjuvus ja sotsiaalne õigustatus, aga ka võimaliku kaudse diskrimineerimise tuvastamine nõuab poolte asjassepuutuvate põhiõiguste kaalumist. Tööandja ei saa kahtlemata ise otsustada, mida saab töötaja suhtes õiglaseks pidada. Aga ka töötaja ei saa nõuda põhiõiguslikku kaitset positsioonile, mis on vastuolus selle sama põhiõigusliku korra aluspõhimõtetega.



## *Prohibition of Discrimination and Protection Against Unfair Dismissal as Limits of Entrepreneurial Discretion*

### *Summary*

Can an employer take into account someone's behaviour in their private life or make employment conditional on moderating the expression of their views in social media? Is it fair to discriminate someone based on their beliefs when these beliefs can be described as discriminatory? Pluralism, tolerance and equality are among the stated core values of most successful companies. The perceived failure to make value judgements often has immediate financial impacts for companies with high public profile and might be crippling to fast growing companies looking to associate themselves with established industry leaders. Public image is more important than ever and in the age of social networking, as said by Tom Peters, there really is no such thing as a minor lapse of integrity.

The success of Google, of one of the biggest success stories in recent entrepreneurial history, has been successful in large part because it has been run according to their values, according to Eric Smith and Jonathan Rosenberg. But in 2017 Google was caught in a scandal for firing a software engineer for criticising its culture and diversity policy, calling it an ideological echo chamber. Google was criticized from different sides of the political spectrum. Google was criticized for discriminating against people with conservative values on one hand and also by liberal commentators for suppressing free speech from a dominant position. In UK, a researcher lost her job at a thinktank after tweeting that transgender women cannot change their biological sex. She claimed her freedom of belief and freedom of expression was violated; the employment judge disagreed.

Nationalistic and discriminatory views have been on the rise in Europe in parallel to progress made in recognizing equality and human rights. In Estonia, same sex partnership law was narrowly passed in parliament, but implementation has stalled following strong conservative pushback. Also updating and expanding equal treatment legislation, has been stalled. A lot of opposition is based on religious convictions and there are claims that religious freedoms are curtailed by prohibiting discrimination based on sexual orientation. As in many other countries, it is not clear if and to what extent companies can fire someone if the convictions or political views clash with the interests of the employer. It is obvious that many conflicting fundamental rights must be evaluated, but first it is necessary to understand why should the employer, as a private entity justify its decisions in the first place and what justifies the restrictions on the

employers freedom of contract. In other words, why should it be asked if the company can act in a certain way instead of asking why not?

This thesis focuses on the main fundamental rights central to the employment termination situation. In actual situations, many other fundamental rights might be in focus such as freedom of speech or the right to private life. But essentially connected to the employment relationship are the work-related rights of an employee and the employer's freedom to do business. Also, the prohibition of discrimination is analysed in the context of limiting the employer's discretion in the pursuit of its business. The main hypothesis is that the employer really does not have a wide freedom to choose its value system, that can be relied upon when fundamental rights conflict. Some aspects of generally recognized values might be highlighted, but the discretion in running a business is limited to the values imposed by the constitution.

In legal discussions, both in professional and casual context, fundamental rights are very often at the core of the argument. Anyone that feels unjustly treated most likely invokes rights like equality, freedom of speech or right to privacy and it usually does not occur to neither side of the argument to resort to lower legislative clauses as far as the justice of the case is concerned. The secondary legislation might be abstract and will need interpreting or it might seem unconstitutional. In general, people are hardly familiar with secondary law, but most can name the fundamental principles that they feel have been violated. The European political and legal landscape in connection to the European Union (EU) law and the rising importance of the European Convention of Human Rights (ECHR) has been transformational. Still, in some areas of life, notably employment relationships, traditional rules are sometimes taken for granted without reconciling them with the changed situation.

Employment law is perhaps a prime example of a field of law transformed by changed perceptions about the economy, society and fundamental rights. After Estonia regained its independence in 1991, the whole legal system had to be created at an amazing speed. The Estonian Constitution, enacted in 1992, has its important historical connections to the constitution before the occupation, but was in large part based on the ECHR. After the constitution, the Employment Contracts Act was among the first laws to be enacted, as regulating employment relations was a pressing issue. While the text of the constitution, especially concerning the fundamental rights, was a reflection of modern fundamental rights thinking at the time, the Employment Contracts Act was largely an adaptation of the old soviet employment regulation. The Employment Contracts Act was only replaced in 2009, taking into account many of the new conceptions and ideas about employment relations and policy. In

2004, Estonia became a member of the EU and EU law has shaped Estonian secondary law to a very great extent. As such, the analysis of Estonian employment law is very much relevant in the wider European context and there is hardly anything in this thesis that should be considered as being unique to the Estonian context.

The ever-increasing importance of EU law and judgements by the ECHR have dramatically reduced the role of the governments in shaping the employment relations. In many areas of employment law, the government's role is limited to implementing EU law and protecting the fundamental rights in the employment context. While employment law has a rich history, it is increasingly integrated into a model of free market society and the wider system of fundamental rights. Most of the regulations protecting the position of the workers are justified on the principles like human dignity, equality, autonomy and solidarity. This definitely provides a comprehensive approach to the rights of employees. On the other hand, the increased emphasis on the free market economy and the value of a flexible labour market means that staying employed cannot be taken as granted. The private entrepreneur is not expected to be responsible for providing jobs as a social function. Overall, I believe the recognition of the role of fundamental rights in an employment context has given the employee a much more equal position in the employment relationship. Importantly, the position has perhaps less to do with legislation and more with the social recognition of just behaviour.

In fact, in the first half of this thesis I will argue that socio-economical policy considerations do not have weight in determining if the dismissal can be considered unfair or unlawful. Two decades ago, this argument could probably have not been too successful. Employment law was, at least in Estonia, considered to have a large degree of internal justification. Also, the Employment Contracts Act back then was severely restrictive for considerations based on general values or fairness and the valid grounds for dismissal were presented in an exhaustive list.

The new Employment Contracts Act explicitly calls for evaluation of the fairness of the situation as a whole. Both the authors of the text of the law and Estonian Supreme Court have connected the criterium of "good reason" in the Employment Contracts Act to the internationally recognized right for protection in cases of unfair dismissal. Overall, the dismissal should be considered to have a valid reason if the dismissal is socially justified. The term allows for some flexibility in terms of what a society or the government can consider fair, but the connection to international fundamental rights is very strong and the judgements of international courts have a quite direct impact on the rights of those in employment contracts.

It is separately analysed, if the employees subjective claim to not be dismissed can be supported as part of occupational freedom set out in the constitution. Systematic interpretation of the constitution, the historical records about the intentions of the authors of the constitution and direct connections to relevant international law all give no ground to make this claim. The freedom of occupation is a freedom in its nature and not a social right to demand employment.

Unfair dismissal and the protection in cases of unfair dismissal have a long history in employment law. It is generally accepted that the employee needs to be protected against managerial abuse and the social and economic hardships connected to it. The notion of unfair dismissal is therefore connected to injustice of this social phenomenon – abuse of dominance in an employment relationship. Estonian constitution does not include a clause protecting against unfair dismissal but states that the working conditions are to be controlled by the government. According to the constitution, internationally recognized rights and principles are considered to be a part of the constitution. Also, many international treaties, that are binding for Estonia, establish the protection in case of unfair dismissal.

As the reasoning for protection against unfair dismissal is strongly connected to universal principles like human dignity, solidarity, democracy and equality, these must be considered as central to deciding any actual case of dismissal. Unfair dismissal functions as a safeguard protecting many relevant fundamental rights of the employee. In Estonian law and in many other countries, the employer is required to give the reasons for the dismissal in writing. In different countries, protection against unfair dismissal can mean that some certain valid reasons are required, or some explicitly unfair reasons can be prohibited. Too rigid interpretation of the term valid reason can force employers to base their argumentation on some specific instance of misconduct. In this case other reasons could be considered damaging to the argument as these might give the impression that there were other motives involved. It would be better for both sides if the situation as a whole be taken into account as that would promote honest dialogue over technical legal argumentation.

When protecting the rights of employees, it is inevitable that the relevant rights of companies be identified and weighed. In the first step, it must be understood that only the rights of the company itself can be relied upon in an employment dispute. The company has legitimate interests to consider the rights and interest of its stakeholders, but there needs to be a recognized right to present these as connected to the interest of the company.

A legal status of a corporate entity or, in other words, a separate juristic personhood is an abstraction that is internationally recognized. The legal personality is strictly separated from its shareholders and the company cannot make legal claims on behalf of its shareholders. This is a balancing feature of this abstraction connected to the limited liability the shareholders have. Also, it would not be consistent with the ideas of democracy and solidarity to allow economic influence to translate into social domination. That would surely happen if the company would be allowed discretion not connected to its economic purpose. Economic influence certainly has social repercussions even now as it is hard to draw a line between business interests and illegitimate interest. For example, the ownership of media outlets has obvious influence on the freedom of expression in society. But that is even more reason to define the rights of a company, especially the discretion inherently required for freedom to do business.

In Estonian constitution, a general right to personal autonomy is guaranteed and freedom of contract is usually considered to be part of that autonomy. In ECHR and The European Charter of Fundamental Rights, the general right to personal autonomy is not separately guaranteed and is taken as a general principle as well as being a part of specific rights. Therefore, the European Court of Justice has held freedom of contract of a company to be guaranteed as a part of freedom to do business. According to the Estonian constitution, all rights extend to legal persons in so far as this is in accordance with the purpose of legal personality and with the nature of such rights, freedoms and duties. This is usually broadly interpreted and in legal arguments, the personal autonomy of business entity has been recognized. In the thesis, I argue that the inherently required discretion in the freedom to do business should be considered to cover the entire room of discretion allowed for a business as a legal entity. The discretion must be wide – free enterprise requires plurality of ideas and approaches so the presumption of freedom should be maintained. In this case, the general personal autonomy would be left to cover discretion not at all connected to the business and, therefore, there would be no ground to extend this right to the legal entity. Autonomy is essence an element of human dignity and it implies that people do not have to explain the choices they make. As such, it would be counter to logic to extend the right to a business in accordance with purpose the legal personality. If some choice must have a valid reason, it really is not autonomy at all.

Having a unified concept of the discretionary boundaries of a business, that are connected to its purpose and valued as such, makes it easier to comprehend and understand the multitudes of competing interest and rights in an employment situation. The prohibition of discrimination can also be considered as limitation of the discretion of the employer. The prohibition of

discrimination usually really does not limit the freedom to do business as far as direct discrimination is concerned. Decisions based on the characteristics that are not related to the requirements of the job, are not derived from the purpose of the business and therefore not recognized as freedoms that can be granted to a legal person.

Direct discrimination can of course be in fact in the financial interest of a company because of the existing prejudices in the society. But recognizing the right to do business to include decisions like these would be counter to the fundamental principles of the system that itself guarantees the right to do business. Therefore, only indirect discrimination should be really considered as limiting the freedom to do business of a legal entity.

In Estonian constitution, a general right to equality is guaranteed. In addition, there is an absolute prohibition of discrimination. Since discrimination is unjustified unequal treatment, it has been argued, that discrimination is in fact covered by the provision of general equality, and therefore has no real separate role. In the thesis I argue that this is not the case and the prohibition of discrimination has a separate value connected to a specific and important phenomenon in society. Prohibition of discrimination must be considered as a binding rule for employers that cannot be limited in secondary legislation.

Indirect discrimination means that an apparently neutral provision, criterion or practice would put persons having a particular status at a particular disadvantage compared with other persons. Requiring employees to follow a certain dress-code, for example, could make it hard or impossible for persons with some beliefs to reconcile their economic needs and convictions. The purpose of this thesis is not to analyse the complexities of striking a fair balance in these situations, rather to frame the concepts so they could be comprehensively analysed considering the circumstances.

It is important to note that similarly to the right to protection against unfair dismissal, the prohibition of discrimination is aimed at a particular phenomenon of injustice. Some political idea or conviction can't be used as a reason for dismissal alone but resulting behaviours or damages to others rights can surely be considered as contrary to neutral provision or criterion that a company can legitimately apply. The requirement to not damage the reputation of the company, damage the well-being of other workers or discriminate against customers is indeed neutral. It remains to be evaluated if these requirements are reasonable and proportional, put this is where the balancing of many competing rights and principles should take place. Human dignity, equality, solidarity and other central principles in the constitution and recognised

internationally will have a determining role in defining what can be considered a legitimate reason for dismissal and what weight can be given to the particular rights of employees. It can be concluded that the company can not base its decisions on a value system not compatible to the constitution. What is considered fair or unfair is not for the company to decide when balancing the rights of the employer and an employee.

## Kasutatud kirjandus

1. Ais, J. R. M. Freedom of Religion in the Workplace v. Freedom to Conduct a Business, the Islamic Veil Before the Court of Justice: Ms. Samira Achbita Case. – European Papers 2018/3 (1).
2. Alexy, R. A Theory of Constitutional Rights. – Oxford University Press 2010.
3. Alexy, R. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica 2001/1.
4. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001/Eriväljaanne.
5. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Justiitsministeerium 1997. – [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/prof\\_robert\\_alexey\\_po\\_hioigused\\_eesti\\_pohiseaduses.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/prof_robert_alexey_po_hioigused_eesti_pohiseaduses.pdf) (22.03.2020).
6. Ametiühingute Keskliidu põhiseisukohad. EAKL VIII kongress 2019. – [https://www.eakl.ee/media/kongress\\_2019\\_pohiseisukohad.pdf](https://www.eakl.ee/media/kongress_2019_pohiseisukohad.pdf).
7. Allen QC R. jt. Employment Law and Human Rights. Third Edition. – Oxford University Press 2018.
8. Bribosia, E., Ringelheim, J., Rorive, I. Reasonable Accommodation for Religious Minorities: A Promising Concept for European Antidiscrimination Law? – Maastricht Journal for European and Comparative Law Review 2010/7 (2).
9. Bercusson, B. European Labour Law. Second Edition. – Cambridge University Press 2009.
10. Bercusson, B (toim). European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights. Summary Version. – Brüssel: European Trade Union Institute 2002.
11. Craig, P. The Lisbon Treaty. Law, Politics, and Treaty Reform. – Oxford University Press 2010.
12. Crane, A. (toim) jt. The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility. – Oxford University Press 2013.
13. Cristofani, B. Companies are increasingly worried about what their employees say. – The Economist International, 27.02.2020. – <https://www.economist.com/international/2020/02/27/companies-are-increasingly-worried-about-what-their-employees-say> (02.04.2020)
14. Di Federico, G. (toim). The EU Charter of Fundamental Rights. From Declaration to Binding Instrument. – Springer 2011.
15. Eesti Kirikute Nõukogu seisukoht homoseksuaalsuse küsimuses. – Eesti Kirikute Nõukogu 16.10.2008. – <http://www.ekn.ee/inc.lakitus.php?id=308> (23.03.2020).



16. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj.– Tallinn: Juura 2017.
17. Emberland, M. The Corporate Veil in the Case Law of the European Court of Human Rights. – Heidelberg Journal of International Law 2003/63.
18. Employment protection legislation: Summary indicators in the area of terminating regular contracts. – ILO 2015. – [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_357390.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_357390.pdf) (22.03.2020).
19. Ernits, M. Constitution as a System. – Dissertationes Iuridicae Universitatis Tartuensis 75. University of Tartu Press 2019.
20. European Semester: Thematic factsheet – Employment protection legislation. – Euroopa Komisjon 2017. – [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester\\_thematic-factsheet\\_employment-protection-legislation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_employment-protection-legislation_en.pdf) (02.04.2020).
21. Giubboni, S. Freedom to conduct a business and EU labour law. – European Constitutional Law Review 2018/14 (1).
22. Glikman, L. Põhjendamatu sekkumine majandustegevusse ja jälitustegevus. – Juridica 2011/4.
23. Goldman, A. L., Corrada, R. L. Labour Law in the USA. 3rd revised edition. – Kluwer Law International 2011.
24. Greenspan, A., Wooldridge, A. Capitalism in America: A History. – New York: Penguin Press 2018.
25. Haljasmäe, R. jt. Töövaidluste analüüs. – RAKE uuringuaruanne 2013.
26. Henberg, A. Tööõigus ja põhiseadus. – Juridica 2004/5.
27. Honeyball, S. Great Debates in Employment Law. Second Edition. – Palgrave 2015.
28. Justiitsministri vastuskiri võrdse kohtlemise seaduse muutmise seaduse eelnõule, nr 8-2/3091, 31.05.2018.
29. Kalmo, H. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? – Juridica 2013/2.
30. Kiviorg, M. Üksikisiku õigused vs. religioossete ühenduste autonoomia. Juridica 2013/2.
31. Kõmmus, D. Uus eelnõu suurendab ettevõtlusvabadust ja vähendab bürokraatiat. – Justiitsministeerium 29.09.2009. – [www.just.ee/et/uudised/uus-eelnou-suurendab-ettevotlusvabadust-ja-vahendab-burokraatiat-0](http://www.just.ee/et/uudised/uus-eelnou-suurendab-ettevotlusvabadust-ja-vahendab-burokraatiat-0) (12.03.2020).
32. Käerdi, M. jt. Ettevõtja õigus. Tegevuskava ettevõtlusealase õiguskeskkonna rahvusvahelise konkurentsivõime parandamiseks. – Juridica 2006/4.

33. Käsper, K. Ettevõtlusvabadus ja Eesti. – Maksumaksja 2015/10.
34. Käärats, E jt. Töölepingu seaduse selgitused. – Sotsiaalministeerium, Tallinn: Juura 2013.
35. Loor, K. Juhtorgani liikmel on ettevõtlusvabadus. – Äripäev 09.02.2013.
36. Lõhmus, U. Kas õigus isikupuutumatusel on põhiõigus? – Juridica 2018/2.
37. Lõhmus, U. Õigusriik ja inimese õigused. – Ilmamaa 2018.
38. Muda, M. Turvaline paindlikkus uues töölepingu seaduses. – Juridica 2012/4.
39. Ojamäe, E. Töötaja väljendusvabadus. – Juridica 2007/5, lk 297–302.
40. Orgo, I.-M. Rahvusvaheline seminar „Tööseaduste täiustamise ja rakendamise probleeme“. – Juridica 1995/10.
41. Orgo, I.-M. Töölepingu lõpetamise korra reguleerimise erinevatest võimalustest. – Juridica 1998/2.
42. Orgo, I.-M. Töölepingu seadus ja selle kohaldamine töölepingu lõpetamisel. – Juridica 1993/2, 1993/3, 1993/4, 1993/5, 1993/6, 1994/4, 1994/7.
43. Peep, V. (toim). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee: koguteos. – Tallinn: Juura 1997.
44. Peers, S (toim) jt. The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary. – Hart Publishing 2014.
45. Rainey, B., Wicks, E., Ovey, C. Jacobs, White, and Ovey: The European Convention on Human Rights. 7th Edition. – Oxford University Press 2017.
46. Roheline raamat. Tööõiguse ajakohastamine 21. sajandi sõlmküsimate lahendamisel. – Euroopa Ühenduste Komisjon, Brüssel 22.11.2006. – [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/com/com\\_com\(2006\)0708/com\\_com\(2006\)0708\\_et.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2006)0708/com_com(2006)0708_et.pdf) (14.02.2020).
47. Saare, K. Eraõigusliku juriidilise isiku õigussubjektsuse piiritlemine. – Doktoritöö Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas 2004.
48. SA Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks (SAPTK) juhatuse esimehe Varro Vooglaidi seisukoht sotsiaalministeeriumile seoses võrdse kohtlemise seaduse muutmise seaduse eelnõuga, 30.08.2017. – <http://objektiiv.ee/wp-content/uploads/2017/08/SAPTK-seisukoht-seonduvalt-V%C3%B5rdKS-eeln%C3%B5uga-20170830.pdf> (23.03.2020).
49. Schmidt, E., Rosenberg, J. with Eagle, A. How Google Works. – John Murray 2015.
50. Selgitused põhiõiguste harta kohta. – 2007/C 303/02.
51. Shelton, D. (toim). The Oxford Handbook of International Human Rights Law. – Oxford University Press 2015.
52. Siigur, H. Eesti tööseaduste täiustamisest. – Juridica 2007/2.

53. Sunstein, C. R. Lochner's Legacy. – Columbia Law Review 1987/87 (5).
54. Tavits, G. Individuaalse tööõiguse põhimõisted. – Juridica 2003/9.
55. Tavits, G. Töölepingu õigusliku reguleerimise võimalused. – Juridica 1998/1.
56. Tavits, G. Töötaja kohustused tööõigussuhtes. – Juridica 1997/4.
57. Tavits, G. Tööõiguse olemus – Juridica 1997/4.
58. Töölepingu seaduse eelnõu 299 SE algatamise seletuskiri. Sotsiaalministeerium 2008.  
– <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/92c984a5-95ab-8584-38cd-05fc754e99c4/T%C3%B6%C3%B6lepingu%20seadus> (10.01.2020)
59. Varul, P. jt. Tsiviilõiguse üldosa. Õigusteaduse õpik. – Tallinn: Juura 2012.
60. Õiguskantsleri arvamus võrdse kohtlemise seaduse eelnõu (262 SE I) kohta 19.06.2008.  
– [www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_arvamus\\_vordse\\_kohtlemise\\_seaduse\\_eelnou\\_kohta.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_vordse_kohtlemise_seaduse_eelnou_kohta.pdf) (12.12.2019).
61. Õiguskantsleri vastus Eesti Inimõiguste Keskusele „Võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala laiendamine“, 09.01.2018. – [https://humanrights.ee/app/uploads/2018/01/Eesti-Inim%C3%B5iguste-Keskus\\_vastus.pdf](https://humanrights.ee/app/uploads/2018/01/Eesti-Inim%C3%B5iguste-Keskus_vastus.pdf) (21.01.2020).
62. Weiler, J. H. H. Je Suis Achbita! – International Journal of Constitutional Law 2017/15 (4).

## Kasutatud õigusaktid

63. Eesti Vabariigi põhiseadus (PS). – RT I, 15.05.2015, 2.
64. Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202, 07.06.2016.
65. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – 2010/C 83/02.
66. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202
67. Euroopa Nõukogu 29. juuni 2000. a direktiiv (EÜ) 2000/43, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust. – ELT L 180/22.
68. Euroopa Nõukogu 27. novembri 2000. a direktiiv (EÜ) 2000/78, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel. – ELT L 303/16.
69. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK). – RT II 2010, 14, 54.
70. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta (ESH). – RT II 2000, 15, 93.
71. Soolise võrdõiguslikkuse seadus. – RT I, 10.01.2019, 19.
72. Termination of Employment Recommendation, 1963 (No. 119). Replaced / Superseded by the Termination of Employment Recommendation, 1982 (No. 166).
73. Termination of Employment Convention, 1982 (No. 158).
74. Töölepingu seadus. – RT I, 19.03.2019, 94.
75. Võrdse kohtlemise seadus. – RT I, 26.04.2017, 9.
76. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. – [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/est.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/est.pdf) (22.03.2020).

## Kasutatud kohtupraktika

### Euroopa Inimõiguste Kohus

- 77. EIKo 07.11.2002, 30417/96, *Olczak vs Poland*.
- 78. EIKo 22.12.2009, 27996/06 ja 34836/06, *Sejdić and Finci vs Bosnia and Herzegovina*.
- 79. EIKo 16.03.2010, 42184/05, *Carson and Others vs the United Kingdom*.
- 80. EIKo 13.07.2010, 7205/07, *Clift vs the United Kingdom*.
- 81. EIKo 08.11.2011, 18968/07, *V.C. vs Slovakia*.
- 82. EIKo 15.01.2013, 48420/10, 59842/10, 51671/10 ja 36516/10, *Eweida and Others vs the United Kingdom*.
- 83. EIKo 26.04.2016, 62649/10, *Doğan vs Türki*.

### Euroopa Kohus

- 84. EKo 14.05.1974, C-4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung vs Commission of the European Communities*.
- 85. EKo 13.12.1979, C-44/79, *Liselotte Hauer vs Land Rheinland-Pfalz*.
- 86. EKo 08.10.1986, C-234/85, *Staatsanwaltschaft Freiburg vs Franz Keller*.
- 87. EKo 06.09.2012, C-544/10, *Deutsches Weintor eG vs Land Rheinland-Pfalz*.
- 88. 31.05.2016 kohtujuristi Juliane Kokotti ettepanek kohtuasjas C-157/15 *Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding vs G4S Secure Solutions NV*.
- 89. 13.07.2016 kohtujuristi Eleanor Sharpstoni ettepanek kohtuasjas C-188/15 *Asma Bougnaoui Association de défense des droits de l'homme (ADDH) vs Micropole SA*.
- 90. EKo 21.12.2016, C-201/15, *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) vs Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis*.
- 91. EKo 14.03.2017, C-188/15, *Asma Bougnaoui, Association de défense des droits de l'homme (ADDH) vs Micropole Univers SA*.
- 92. EKo 14.03.2017, C-157/15, *Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding vs G4S Secure Solutions NV*.

### Eesti kohtud

- 93. RKo 3-4-1-4-98.
- 94. RKPJKo 3-4-1-6-00.
- 95. RKPJKo 3-4-1-1-02.
- 96. RKo 3-4-1-2-02.

97. RKo 3-3-1-47-03.
98. RKÜKo 3-1-3-13-03.
99. RKo 3-1-1-111-04.
100. RKo 3-4-1-2-05.
101. RKÜKo 3-3-1-101-06.
102. RKHKo 3-3-1-2-06.
103. RKÜKo 3-1-1-92-06.
104. RKÜKo 3-4-1-33-09.
105. RKPJKo 3-4-1-11-10.
106. RKÜKo 3-4-1-12-10.
107. RKÜKo 3-2-1-62-10.
108. RKPJKo 3-4-1-3-11.
109. RKTko 3-3-1-33-11.
110. RKPJKo 3-4-1-1-12.
111. RKPJKo 3-4-1-3-12.
112. RKÜKo 3-4-1-4-12.
113. RKHKo 3-3-1-29-12.
114. RKÜKo 3-4-1-2-13.
115. RKPJKo 3-4-1-27-13.
116. RKÜKo 3-3-1-51-13.
117. RKÜKo 3-2-1-79-13.
118. RKPJKo 3-4-1-51-14.
119. RKÜKo 3-4-1-20-15.
120. RKHKo 3-3-1-22-15.
121. RKTko 3-2-1-65-17 – Tambet Tampuu eriarvamus.
122. TlnRnKo 2-17-6990.

#### **Muud kohtud**

123. UKSC 73/2013, 27.11.2013, *Bull and another vs Hall and another*.